



ATA Nº 12, DE 15 DE ABRIL DE 2026
(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

À hora regimental, 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 e Antonio Anastasia; dos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa (convocado em razão de vacância do cargo de Ministro), e Weder de Oliveira (convocado para substituir o Ministro Jhonatan de Jesus); e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes o Ministro Jhonatan de Jesus, em férias, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em missão oficial.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 11, referente à sessão realizada em 8 de abril de 2026.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

COMUNICAÇÕES

Da Presidência:

Registro acerca da aprovação, pela Câmara dos Deputados, do nome do Deputado Federal Odair Cunha para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, em substituição ao Ministro Aroldo Cedraz, dependendo de manifestação do Senado Federal para início do período de transição. (manifestação oral)

Registro da presença de alunos do curso de Ciências Contábeis da Universidade de Gurupi/TO, com o objetivo de conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro da visita, nos dias 13 e 14 de abril de 2026, da delegação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que conheceram instrumentos e iniciativas do TCU no exercício do controle externo. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Homenagem ao Auditor Federal de Controle Externo Francisco Giusepe Donato Martins, em razão de sua aposentadoria. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro sobre o andamento das obras de reforma do restaurante do Tribunal, com previsão de entrega no mês de dezembro, bem como sobre a celebração de termo de convênio e colaboração com a Universidade Gastronômica do Senac.



PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-004.539/2026-5 e TC-004.829/2026-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- TC-002.438/2023-2, TC-008.307/2017-2 e TC-025.941/2024-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
- TC-001.622/2015-3, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-006.602/2024-0, TC-008.240/2024-8, TC-012.663/2011-5, TC-022.237/2024-0 e TC-036.183/2016-4, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;
- TC-003.668/2026-6, TC-004.161/2025-4, TC-029.078/2022-9 e TC-030.187/2018-4, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira; e
- TC-004.796/2017-9, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 891 a 919.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 920 a 951, 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 nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-024.058/2024-6, cujo Relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 22 de abril de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de abril de 2026 pelo Ministro Jorge Oliveira (Ata nº 10/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-015.319/2015-6, cujo Relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 22 de abril de 2026. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 20 de agosto de 2025 pelo Ministro Jhonatan de Jesus (Ata nº 32/2025-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-034.301/2018-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Luís Felipe Vasconcelos Cavalcanti, em nome de Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva; e pela Dra. Luiza Ballarin Costa, em nome da empresa TGV Tecnologia Ltda. Acórdão nº 926.



A sustentação oral solicitada pelo Dr. Samuel Mezzalira em nome da Associação dos Servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, referente ao processo TC-015.319/2015-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 22 de abril de 2026.

Na apreciação do processo TC-008.307/2017-2, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, a Dra. Tathiane Vieira Viggiano Fernandes realizou sustentação oral em nome do Consórcio Queiroz Galvão/OAS/Brasília Guaíba e do Consórcio Contrucap/Ferreira Guedes. O processo foi excluído de pauta pelo relator.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Jaques Fernando Reolon nome do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP), referente ao processo TC-016.256/2024-7, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 20 de maio de 2026.

Na apreciação do processo TC-020.019/2022-0, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, a Dra. Giovanna Beatriz Vieira Mendes Sousa realizou sustentação oral em nome da empresa NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A. Acórdão nº 927.

Na apreciação do processo TC-042.331/2021-8, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, o Dr. Edu de Oliveira Queiroz não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Pedro Henrique Wanderley Machado. Acórdão nº 928.

Na apreciação do processo TC-040.204/2023-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o Dr. Sérgio Cardoso Júnior declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público intitulada Promacom – Projeto Mais Comunidade. Acórdão nº 929.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-016.256/2024-7, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Augusto Nardes. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 20 de maio de 2026.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-009.004/2025-4 (Ata nº 3/2026-Plenário) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 930, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Antonio Anastasia, após acolher as sugestões apresentadas pelo revisor, Ministro Vital do Rêgo.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-039.693/2020-1 (Ata nº 8/2026-Plenário). O Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 924, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (atuando em razão de vacância do cargo de Ministro), após acolher as sugestões apresentadas pelo revisor, Ministro Bruno Dantas.



PRONUNCIAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na apreciação do processo TC-034.301/2018-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva manifestou-se oralmente, em consonância com o art. 109 do Regimento Interno.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 891/2026 - TCU - Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 e 55 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso III, e 235, caput e parágrafo único, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia e determinar o seu arquivamento, levantando-se a chancela de sigilo e dando-se ciência ao denunciante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-006.339/2026-3 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
 - 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 892/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados este expediente inicialmente formulado como representação, com pedido de adoção de medida cautelar, acerca de omissão no tratamento de recomendações da Auditoria Interna, por parte da gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IFFluminense;

Considerando que, apesar de haver indicação na peça inicial como sendo uma representação, o processo foi autuado e tratado como denúncia, em razão do pedido de manutenção de sigilo por parte do interessado, com fundamento nos arts. 235 e 236 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que, embora a matéria seja de competência do TCU e o autor legitimado, os indícios de irregularidade apresentados não são suficientes para justificar a adoção de providências imediatas por parte do Tribunal, o que impede o conhecimento da peça;

Considerando que a ausência de detalhamento dos fatos, como datas de ocorrência, valores, responsáveis e documentos relacionados às supostas irregularidades, limita a atuação do TCU e a realização de medidas saneadoras, como diligências ou audiências;

Considerando que as recomendações da Auditoria Interna, apontadas como não implementadas e com potencial de dano ao Erário, referem-se a período anterior à gestão atual do IFFluminense, iniciada em 8/4/2024, não sendo adequado atribuir à nova gestão a responsabilidade pela inércia, sem comprovação de que foi formalmente comunicada sobre as pendências;

Considerando que parte das irregularidades apontadas, relativas aos anos de 2017 e 2018, já possuem indicativo de prescrição em razão da omissão de providências por parte da gestão à época;

Considerando, por fim, que não há nos autos comprovação de que a Auditoria Interna tenha formalizado termos de assunção de riscos com a Alta Administração pela não implementação das



recomendações, nem que tenha comunicado a questão às instâncias superiores da entidade, como o Conselho Superior, em desacordo com as orientações do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (item 7.3);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103, § 1º, e 105, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da presente denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade, e determinar liminarmente o seu arquivamento, dando ciência desta deliberação ao denunciante, de acordo com a proposta da unidade técnica.

1. Processo TC-006.639/2026-7 (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: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense.
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 893/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso V, e art. 235, do Regimento Interno, c/c o art. 103, § 1º, e art. 105, da Resolução-TCU 259/2014, em:

não conhecer da denúncia, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

encaminhar cópia deste Acórdão ao denunciante, com fulcro no art. 106, §4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014;

remover o sigilo dos autos, com exceção das peças que possam identificar o denunciante, com fulcro nos arts. 53, § 3º, e 55 da Lei 8.443/1992; e

arquivar o processo.

1. Processo TC-021.449/2025-2 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Teresópolis - RJ.
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 894/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. José Alciberto de Almeida Silva contra o Acórdão 9.489/2023-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa;



Considerando que a responsabilidade do sr. José Alciberto de Almeida Silva decorreu da não apresentação da documentação atinente à composição e à atuação de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e da falta de correspondência entre o número de agentes comunitários registrados no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) e o quantitativo de agentes efetivamente existente in loco;

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

Considerando que o recorrente aponta as peças 242 a 278 como documentos novos, supostamente capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos;

Considerando que parte da documentação acostada já constava dos autos e foram objeto de apreciação nos Acórdãos 9.489/2023-2ª Câmara e 2.068/2025-2ª Câmara, não podendo ser considerados novos;

Considerando que notas de empenho, notas fiscais, recibos, notas de liquidação e cheques não são aptos, nem mesmo em tese, a alterar as irregularidades que ensejaram a condenação do recorrente, por ausência de pertinência temática;

Considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em recurso de reconsideração, etapa processual já ultrapassada;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU pugnando pelo não conhecimento do presente recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso e determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente.

1. Processo TC-004.643/2021-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 018.975/2025-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.976/2025-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.970/2025-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.967/2025-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.969/2025-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.973/2025-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.972/2025-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.971/2025-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.968/2025-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 018.964/2025-7 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Edivaldo Silva Araújo (193.868.422-20); José Alciberto de Almeida Silva (613.066.492-34); José Maria Fernandes Mourão (748.764.732-34); Reginaldo Rodrigues da Gama (435.649.252-87); Zaqueu Lopes Coutinho (438.404.262-00).

1.3. Recorrente: José Alciberto de Almeida Silva (613.066.492-34).

1.4. Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Urucurituba/AM.

1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes

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: Adria Karen Rocha Balbino, representando Reginaldo Rodrigues da Gama; Antônio das Chagas Ferreira Batista (4177/OAB-AM), representando José Alciberto de Almeida Silva.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do RITCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da representação, ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 4-6), nos termos abaixo:

1. Processo TC-006.372/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Entidade: Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente
 - 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
 - 1.4. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)
 - 1.5. Representação legal: não há
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. dar ciência ao representante acerca da presente deliberação, remetendo-lhe cópia da instrução inserta à peça 4; e
 - 1.6.2. arquivar os presentes autos, com fundamento no parágrafo único do art. 237 do RITCU, c/c o parágrafo único do art. 235 do RITCU e com o art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 896/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação; considerá-la parcialmente procedente; indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção; e adotar as medidas a seguir, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-006.537/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: 21ª Companhia de Engenharia de Construção.
 - 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: Justiniano de Pinho Pessoa Filho, representando Prominas Brasil Equipamentos Ltda.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. dar ciência à 21ª Companhia de Engenharia de Construção, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 90.015/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
 - 1.6.1.1. não disponibilização efetiva de canal funcional para apresentação de pedidos de esclarecimento e impugnações ao edital, em razão da ausência de habilitação da funcionalidade correspondente no sistema Compras.gov.br, aliada à inexistência de meios alternativos adequados indicados no instrumento convocatório, circunstância que, na prática, comprometeu o exercício do direito de petição pelos interessados, em afronta ao art. 164 da Lei 14.133/2021, bem como ao item 15 do edital e aos princípios da publicidade, da transparência, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório; e



1.6.1.2. ausência de divulgação, no sítio eletrônico oficial e no sistema Compras.gov.br, das respostas aos pedidos de esclarecimento e impugnação apresentados, em desacordo com o art. 164 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.963/2018-Plenário), comprometendo a transparência do certame e a adequada ciência dos licitantes acerca das regras aplicáveis;

1.6.2. dar ciência desta deliberação aos interessados; e

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

ACÓRDÃO Nº 897/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação acerca de possíveis irregularidades no Edital 31/2025, de autoria da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), referente ao processo seletivo para turma especial de graduação em medicina, no âmbito do Programa Nacional de Educação para Áreas da Reforma Agrária (Pronera),

Considerando que o referido edital está em consonância com a política pública prevista no Decreto 7.352/2010, o qual regulamentou o art. 33 da Lei 11.947/2009; e

Considerando que não há quaisquer ofensas ao princípio da legalidade, levando-se em conta que todo o procedimento executado pela universidade está de acordo com o disposto na legislação pertinente, conforme a análise da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação);

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 V, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU), em conhecer desta representação e das demais apensadas ao presente processo, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-las improcedente; em dar ciência desta deliberação e da instrução da unidade técnica aos autores da representação, à Universidade Federal de Pernambuco e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; e em arquivar o processo, de acordo com os pareceres anteriores.

1. Processo TC-018.408/2025-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 018.493/2025-4 (REPRESENTAÇÃO); 018.468/2025-0 (REPRESENTAÇÃO); 020.665/2025-3 (REPRESENTAÇÃO); 018.751/2025-3 (DENÚNCIA)

1.2. Responsáveis: não há.

1.3. Entidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; e Universidade Federal de Pernambuco.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 898/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), em virtude da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio Fundeci 2011/073.

Considerando que o processo foi apreciado por meio do Acórdão 4.009/2023-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas dos responsáveis e da Associação e lhes aplicou débito e multa (peça 131);



Considerando que foram interpostos recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e, no mérito, foram parcialmente acolhidos, de forma a reduzir o débito e a multa aplicados, nos termos do Acórdão 3008/2025-TCU-1ª Câmara (peça 235);

Considerando que, em seguida, foram opostos embargos de declaração, os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados pelo Acórdão 6.125/2025-TCU-1ª Câmara (peça 256).

Considerando que os responsáveis interpõem recurso de revisão;

Considerando 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;

Considerando o exame do recurso constata-se que os recorrentes se limitaram a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente;

Considerando que, para conhecimento de recurso com base em documento novo, não basta tão somente que se apresente elementos que ainda não constavam dos autos. A documentação deve, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos, vale dizer, ser potencialmente capaz de elidir a irregularidade, produzir efeitos sobre a decisão e desconstituir o julgado anteriormente prolatado;

Considerando que os recorrentes inserem, nessa fase processual, documentos que não são capazes, nem ao menos em tese, de influenciar a decisão de mérito proferida na presente TCE, visto que pretendem demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos federais por meio de fotografias. Cabe destacar que as notas fiscais e declarações apresentadas não são documentos novos e já foram objeto de análise deste Tribunal;

Considerando que cabe ao gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. Tal comprovação é decorrente de expresse dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

Considerando que a apresentação isolada de fotografias não é suficiente para demonstrar que os recursos do convênio foram utilizados de forma regular. Assim, tem-se que o conjunto documental apresentado é incapaz de gerar efeitos sobre a decisão recorrida, à luz das irregularidades que motivaram a decisão proferida nesta TCE. Entende-se, dessa forma, que esses não podem ser considerados como documentos novos;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU pugnando pelo não-conhecimento do presente recurso de revisão;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do presente recurso de revisão interposto por Jesualdo Pereira Farias, Jose de Paula Barros Neto e Associação Técnico Científica Eng. Paulo de Frontin, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, sem prejuízo da orientação consignada no item 1.10 desta deliberação, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.372/2021-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 020.295/2025-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 020.293/2025-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 020.292/2025-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 020.296/2025-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Associação Técnico Científica Eng. Paulo de Frontin (07.778.137/0001-10); Jesualdo Pereira Farias (112.745.143-04); Jose de Paula Barros Neto (385.551.823-87).



1.3. Recorrentes: Associação Técnico Científica Eng. Paulo de Frontin (07.778.137/0001-10); Jesualdo Pereira Farias (112.745.143-04); Jose de Paula Barros Neto (385.551.823-87).

1.4. Unidade Jurisdicionada: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

1.5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

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 Glicia Conde Santiago (23.767/OAB-CE) e Carla Albuquerque Marques (15.650/OAB-CE), representando Jesualdo Pereira Farias; Maria Glicia Conde Santiago (23.767/OAB-CE) e Carla Albuquerque Marques (15.650/OAB-CE), representando Associação Técnico Científica Eng. Paulo de Frontin; Maria Glicia Conde Santiago (23.767/OAB-CE) e Carla Albuquerque Marques (15.650/OAB-CE), representando Jose de Paula Barros Neto.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.10.1. dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor desta decisão, encaminhando-lhes cópia.

ACÓRDÃO Nº 899/2026 - TCU - Plenário

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

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 235, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da denúncia, por não adimplir os requisitos de admissibilidade, consoante os pareceres emitidos nos autos, sem prejuízo das providências descritas.

1. Processo TC-001.004/2026-3 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Superintendência de Administração do Meio Ambiente.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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/Providências:

1.8.1. encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) cópia desta deliberação, para a adoção das medidas que entender cabíveis;

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

1.8.3. dar ciência desta deliberação ao denunciante;

1.8.4. determinar liminarmente o arquivamento deste processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 900/2026 - TCU – Plenário



Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na interrupção da atualização dos dados relativos aos gastos realizados por meio dos cartões de pagamento do Governo Federal no Portal da Transparência, desde o mês de outubro de 2025.

Considerando a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (peças 5/7);

Considerando que a peça inicial não veio acompanhada de elementos mínimos de comprovação, tais como registros de consulta, capturas de tela, indicação precisa de endereço eletrônico, data e horário do acesso, ou descrição circunstanciada de indisponibilidade/defasagem;

Considerando que o representante possui legitimidade para representar a este Tribunal, consoante previsto no art. 237, III, do RI/TCU e que a matéria é de competência do Tribunal, refere-se a responsável sujeito a sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva e contém nome legível, qualificação e endereço do representante;

Considerando, entretanto, que a presente documentação não preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, na medida em que não foram apresentados indícios suficientes da alegada irregularidade;

Considerando que em consulta atual ao portal da transparência foi identificado o lançamento afeto aos gastos do cartão corporativo no período mencionado (outubro de 2025 a janeiro de 2026); e

Considerando, finalmente, que este Tribunal está realizando acompanhamento acerca dos gastos sigilosos do cartão de pagamentos do governo federal no âmbito do processo TC 023.393/2025-4;

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

a) não conhecer a presente documentação como representação, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos, no art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) informar ao representante que este Tribunal realiza acompanhamento acerca dos gastos sigilosos do cartão de pagamentos do governo federal no âmbito do processo TC 023.393/2025-4;

c) dar ciência desta deliberação ao representante; e

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

1. Processo TC-000.075/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Gustavo Gayer Machado de Araujo (CPF: 934.054.561-34)

1.2. Unidade Jurisdicionada: Secretaria-Geral da Presidência da República.

1.3. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 901/2026 - TCU – PLENÁRIO

Considerando tratar-se de recurso de revisão interposto por Ailton Nascimento, ex-prefeito do Município de São Francisco/SE, contra o Acórdão 3.997/2020-TCU-Segunda Câmara, proferido em sede de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (Convênio 733278/2010), que julgou irregulares as contas do recorrente, fixou débito e aplicou-lhe multa;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), após diligenciar ao Ministério do Turismo, concluiu pela ocorrência da prescrição intercorrente das



pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, nos termos dos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/202 (peça 206);

Considerando que o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade especializada (peça 209);

Considerando que se verifica paralisação superior a três anos, sem ato processual apto a interromper o prazo prescricional, entre 25/10/2013 e 18/4/2017, configurando-se a prescrição intercorrente;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso IV, alínea “a”, c/c art. 15, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) conhecer do recurso de revisão, por preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 287 e 288 do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, dar-lhe provimento para reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória relativas aos fatos apurados no Convênio 733278/2010, nos termos dos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/202;

b) declarar insubsistentes o Acórdão 3.997/2020-TCU-Segunda Câmara, bem como os Acórdãos 7.627/2021-TCU-Segunda Câmara e 6.863/202-TCU-Segunda Câmara, proferidos nos presentes autos;

c) determinar o arquivamento desta tomada de contas especial, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 344/202;

d) dar ciência do teor deste acórdão ao recorrente, ao Ministério do Turismo e demais interessados.

1. Processo TC-006.357/2019-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Aposos: 001.293/2023-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsável: Ailton Nascimento (227.517.505-91).

1.3. Recorrente: Ailton Nascimento (227.517.505-91).

1.4. Unidade Jurisdicionada: Município de São Francisco - SE.

1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes

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: Lourival Freire Sobrinho (5646/OAB-SE), representando Ailton Nascimento.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 902/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Turilândia – MA, abrangendo os exercícios de 2021 a 2025 (peça 1);

Considerando que os requisitos de admissibilidade estão presentes;

Considerando verificar-se a existência de interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de dano ao erário, prejuízo à correta aplicação dos recursos federais vinculados à educação e comprometimento da transparência e do controle social;

Considerando que, conforme jurisprudência consolidada do TCU, a aferição da legalidade das despesas realizadas com valores da conta do Fundeb municipal, independentemente de aporte federal a título de complementação, deve ser prioritariamente exercida pelas instâncias de controle locais, a



exemplo dos tribunais de contas estaduais e municipais, não cabendo ao TCU a análise de mérito da matéria;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III; do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la prejudicada, uma vez que a aferição da legalidade das despesas realizadas com valores da conta do Fundeb municipal deve ser prioritariamente exercida pelas instâncias de controle locais, no caso, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA);

b) encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) cópia dos autos, bem como dar ciência desta deliberação, para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ação de controle acerca dos fatos relatados;

c) informar ao denunciante deste acórdão, destacando que a aludida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

1. Processo TC-001.976/2026-5 (DENÚNCIA)

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

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

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

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 903/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia sobre suposta não observância da jurisprudência do Tribunal por parte do Conselho Regional de Enfermagem de Alagoas (Coren/AL) em razão de o Procurador Jurídico da autarquia, na qualidade de servidor comissionado, emitir pareceres jurídicos sobre as licitações do regional, o que implicaria descumprimento do acórdão prolatado no TC 000.532/2014-2 que considerou irregular a atuação de assessores jurídicos comissionados em atividades típicas da advocacia pública, como a emissão de pareceres em licitações, fato que estaria comprometendo a lisura dos processos licitatórios do conselho;

Considerando que os requisitos de admissibilidade estão presentes; e

Considerando o baixo risco e materialidade dos fatos noticiados, não preenchendo os requisitos para apuração direta pelo TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer a presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade do art. 235 do RI/TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) diligenciar o Coren/AL, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os fatos apontados e envie ao Tribunal os documentos elencados no item 10 da peça 17 destes autos; e



c) encaminhar ao Coren/AL cópia dos autos, exceto das peças 1 e 2 que contêm a identificação do denunciante, além do parecer da unidade instrutora (peças 17 a 19).

1. Processo TC-018.488/2025-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Enfermagem de Alagoas.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 904/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na nomeação do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) para ocupar um cargo de direção (CD-3) na Reitoria (peça 7).

Considerando que embora os fatos relatados apresentem potencial de se identificar materialidade relevante, pois há indícios de gestão antieconômica de recursos humanos no IFSP, em face de eventual nomeação indevida, o denunciante não consegue fundamentar as alegações levantadas, conforme a análise empreendida pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 9);

Considerando que não restaram caracterizados os pressupostos para concessão de medida cautelar por não estarem demonstrados a plena plausibilidade jurídica da referida solicitação e não se fazer presente o perigo da demora;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer a presente denúncia, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção das peças que contiverem informações pessoais que permitam a identificação do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

d) informar à AGU e ao denunciante deste acórdão, destacando que a citada decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acodaos; e

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

1. Processo TC-020.670/2025-7 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 905/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de acompanhamento do processo de desestatização do transporte público por ônibus entre os municípios de Timon/MA e Teresina/PI (semiurbano interestadual), conduzido pelo Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana Timon/MA – Teresina/PI (Cimu) mediante delegação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

considerando que, por meio do Acórdão 2.190/2024-TCU-Plenário, foram expedidas determinações e recomendações à ANTT atinentes aos estudos de viabilidade econômico-financeira para outorga de permissão de serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros entre os citados municípios;

considerando que em vez do modelo operacional analisado por este Tribunal, no âmbito do referido acórdão, que previa três linhas semiurbanas com integração em Timon, optou-se por um sistema radial com onze linhas semiurbanas cuja implementação demanda a elaboração de novos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira;

considerando que a documentação originalmente submetida ao crivo desta Corte de Contas tornou-se obsoleta, uma vez que não reflete mais a realidade operacional pretendida pelos gestores nem servirá de base para o futuro certame.

considerando que a operação do serviço ocorre, atualmente, de forma precária e transitória por meio da Empresa Pública de Transportes Timonense (EPTT), mediante autorização especial, enquanto se aguarda a conclusão dos novos estudos para o processo licitatório definitivo;

considerando o entendimento da unidade instrutora de que a outorga da prestação do serviço por meio de autorização especial, fundamentada no art. 49 da Lei 10.233/2001, não pode fundamentar a operação indefinida do serviço interestadual semiurbano sem a devida licitação, em obediência ao art. 175 da Constituição Federal e ao art. 14, § 1º, da Lei 10.233/2001;

considerando a necessidade de informar aos órgãos de controle estaduais sobre as recentes alterações na gestão e execução dos serviços, especialmente quanto à criação da autarquia EPTT; à contratação por dispensas de licitação para locação de frota de mão de obra operacional; e à ausência de repasses financeiros por parte do Município de Teresina ao consórcio intermunicipal, bem como a de expedir ciências à ANTT e ao Cimu;

os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 143, inciso V, alínea "a", e o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) adotar as medidas elencadas no item 1.6 abaixo;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, bem como da instrução da unidade instrutora (peça 101) ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT); e ao Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana Timon/MA – Teresina/PI (Cimu); e
- c) arquivar este processo por perda de objeto.

1. Processo TC-008.675/2024-4 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 dar ciência à ANTT e o Cimu, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que:

1.6.1.1. a elaboração dos novos estudos de viabilidade e das minutas de edital e contrato para o novo modelo operacional do transporte semiurbano entre Timon/MA e Teresina/PI deve observar as determinações e recomendações constantes do Acórdão 2.109/2024-TCU-Plenário, a fim de evitar a repetição das impropriedades anteriormente identificadas;

1.6.1.2. o novo processo de desestatização deverá ser encaminhado a este Tribunal para fiscalização e instruído com toda a documentação exigida pela Instrução Normativa TCU 81/2018, incluindo a análise de fluxo de caixa, conforme já alertado no subitem 9.4 do referido acórdão; e

1.6.1.3. a utilização do instituto da autorização especial, fundamentada no art. 49 da Lei 10.233/2001, possui natureza precária e transitória e, assim, deve perdurar apenas pelo tempo estritamente necessário para a realização dos estudos e a conclusão do processo licitatório para a delegação regular do serviço, em obediência ao art. 175 da Constituição Federal e ao art. 14, § 1º, da Lei 10.233/2001.

ACÓRDÃO Nº 906/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de monitoramento quanto à implementação das recomendações exaradas no Acórdão 1.538/2025-TCU-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas), prolatado no âmbito do TC 008.904/2020-0, que tratou de representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) acerca da economicidade, efetividade e regularidade dos recursos empregados em convênios celebrados entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Exército Brasileiro;

considerando que a decisão recomendou ao DNIT a adoção de medidas para conferir publicidade aos processos dos Termos de Execução Descentralizada (TED), em observância ao princípio da transparência ativa;

considerando que a unidade instrutora verificou que a autarquia publicou o relatório final de prestação de contas ou termos de recebimento definitivo, bem como atualizou a publicação dos TED formalizados até 12/1/2026 em seu portal, restando atendidas, até o momento, as recomendações constantes dos subitens 1.6.1 e 1.6.2 da referida deliberação;

considerando que o atendimento às recomendações tem caráter continuado, pois as informações são disponibilizadas nos sistemas informatizados do DNIT à medida que os TED são pactuados ou são finalizados;

considerando que a unidade instrutora identificou a indisponibilidade de acesso público direto aos processos administrativos que lastreiam tais termos, o que afronta o disposto no art. 8º da Lei 12.527/2011 e no inciso XI do art. 4º da Lei 14.129/2021;

considerando que a transparência ativa exige que os órgãos públicos facilitem o acesso direto à informação independentemente de requerimentos, e que o sigilo deve ser exceção devidamente fundamentada;

considerando, por fim, a proposta da unidade instrutora no sentido de considerar implementadas as recomendações, sem prejuízo de dar ciência ao DNIT sobre a necessidade de assegurar o acesso público aos processos dos TED;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso V, 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em considerar implementadas, até o momento, as recomendações constantes dos subitens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 1.538/2025-TCU-Plenário; adotar as medidas elencadas no subitem 1.6 a seguir; encaminhar cópia



deste acórdão e da instrução (peça 7) ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); e arquivar o processo.

1. Processo TC-020.260/2025-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), de que a indisponibilidade de acesso público aos processos dos Termos de Execução Descentralizada (TED) não atende ao conceito de transparência ativa, em afronta ao disposto no art. 8º da Lei 12.527/2011 e no inciso XI do art. 4º da Lei 14.129/2021.

ACÓRDÃO Nº 907/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de monitoramento das determinações expedidas ao Ministério da Saúde (MS) por meio do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário, no âmbito de processo de representação (TC 032.070/2023-3) que teve por objetivo apreciar a legalidade do pagamento de despesas com pessoal da saúde mediante recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionam valores ao Sistema Único de Saúde (SUS);

Considerando que o item 9.2 da referida decisão determinou àquele órgão que promovesse a adequação de seus normativos de modo a tornar expressa a vedação de pagamento de despesas com pessoal da saúde com recursos oriundos de quaisquer tipos de emendas parlamentares, ante seu caráter temporário e voluntário;

Considerando, todavia, que, ao longo da instrução processual, sobreveio a publicação da Resolução 2/2025-CN, a qual alterou a Resolução 1/2006-CN e passou a prever expressamente a possibilidade de utilização de recursos de emendas parlamentares coletivas – de bancada e de comissão – para o pagamento de despesas com pessoal ativo em atividades de saúde;

Considerando que, em sede de embargos de declaração opostos pelo Congresso Nacional no referido processo de representação, este Tribunal, mediante o Acórdão 2.458/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, tendo em vista a superveniência normativa, acolheu parcialmente o recurso com efeitos infringentes para tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.914/2024-TCU-Plenário;

Considerando que a referida alteração normativa e a subsequente decisão desta Corte em sede recursal exauriram a utilidade deste monitoramento, configurando a perda de seu objeto e a desnecessidade de continuidade do feito;

Considerando, por fim, que o Ministério da Saúde já foi devidamente cientificado da desconstituição da obrigação de fazer anteriormente imposta;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, e no art. 169, inciso V, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo, ante a perda de seu objeto, e encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução constante da peça 24, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Ministério da Saúde.

1. Processo TC-028.599/2024-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 908/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação com pedido de medida cautelar a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 38/2021, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Tefé-AM e a empresa Macedo e Rebolças Ltda., bem como em contratações decorrentes das Dispensas 74/2021 e 75/2021, que tiveram por objeto a execução de obras de engenharia para recuperação de passeio público e implantação de ciclofaixa no referido município (peças 3 a 5);

considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), ao examinar a admissibilidade, verificou que o representante possui legitimidade para provocar a atuação desta Corte, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (peças 14-15);

considerando que a AudContratações verificou a existência de processos em tramitação no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) tratando de irregularidades nas contratações de que trata esta representação;

considerando que foi firmado Acordo de Cooperação Técnica entre o TCU e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), ao qual aderiu o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), com a finalidade de definir diretrizes para a atuação dos tribunais de contas em casos de competência concorrente ou complementar na fiscalização de recursos públicos, visando a otimização da função de controle e a racionalização administrativa;

considerando que, com base nas diretrizes do referido acordo, a unidade instrutora verificou que a matéria objeto destes autos enquadra-se nas hipóteses de atuação prioritária do Tribunal de Contas Estadual, o que torna prejudicada a continuidade do exame de mérito por esta Corte de Contas e, por conseguinte, o exame do pedido de cautelar;

considerando que a proposta da unidade instrutora é pelo conhecimento da representação, para, no mérito, considerar prejudicados tanto o pedido de cautelar quanto a continuidade do processo, com o consequente arquivamento e comunicação ao TCE-AM;

os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea 'a', 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU;

b) considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, em razão das diretrizes de atuação definidas no Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCU e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);

c) considerar prejudicada a continuidade deste processo, ante a aplicação dos critérios de seletividade e de coordenação federativa estabelecidos no referido Acordo de Cooperação Técnica;

d) informar ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e ao representante a prolação desta deliberação; e

e) arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

1. Processo TC-000.082/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Município de Tefé - AM.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 909/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto por Edilson Sérvulo de Sousa, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, contra o Acórdão 6.257/2021-TCU-1ª Câmara, posteriormente alterado pelo Acórdão 10.357/2024-TCU-1ª Câmara, proferidos no âmbito de tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ao Município de Barras/PI, por meio do Programa Projovem Campo, no exercício de 2014, no valor original de R\$ 2.574.000,00, com imputação de débito e aplicação de multa ao recorrente.

Considerando que o recurso de revisão possui natureza excepcional, com caráter desconstitutivo da coisa julgada administrativa, exigindo, além dos pressupostos gerais de admissibilidade, o atendimento estrito de um dos requisitos específicos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, não se prestando à reapreciação de matéria já decidida nem à mera reiteração de argumentos jurídicos anteriormente examinados;

considerando que o recorrente fundamenta seu inconformismo na alegada superveniência de documentos novos, porém os documentos acostados à peça recursal já integravam os autos e foram expressamente analisados por ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração, culminando no Acórdão 10.357/2024-TCU-1ª Câmara, não se qualificando, portanto, como documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992;

considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), após exame do histórico processual e da documentação apresentada, concluiu de forma fundamentada pelo não atendimento dos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão, propondo, assim, pelo não conhecimento, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c art. 288 do Regimento Interno do TCU; e

considerando que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, por meio de parecer formal, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, anuindo expressamente ao não conhecimento do recurso, por inexistirem pressupostos legais que autorizem a reabertura da discussão acerca de matéria já definitivamente apreciada por esta Corte;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 288 e 143, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do recurso de revisão interposto por Edilson Sérvulo de Sousa, por não atendimento aos requisitos específicos de admissibilidade, determinar o arquivamento do feito recursal e dar ciência desta deliberação ao recorrente, aos responsáveis e aos órgãos interessados.

1. Processo TC-003.889/2020-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Responsáveis: Carlos Alberto Lages Monte (130.710.173-91); Edilson Sérvulo de Sousa (395.722.343-15)
- 1.2. Recorrente: Edilson Sérvulo de Sousa (395.722.343-15)
- 1.3. Unidade: Prefeitura Municipal de Barras/PI
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
- 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: Rogerio Marques de Almeida (OAB/MA 6.697), representando Carlos Alberto Lages Monte; Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva (OAB/PI 6.544), representando Edilson Sêrvulo de Sousa

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 910/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, relativa ao Contrato de Concessão 001/2022, firmado entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a URBIA Cataratas S.A., cujo objeto abrange a prestação de serviços de apoio à visitação, bem como a revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional do Iguaçu (PNI), incluindo ações de conservação, proteção e gestão da unidade.

Considerando que a denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, haja vista que não está acompanhada de quaisquer indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidades denunciadas, conforme detalhadamente elucidado pela unidade instrutiva nos seguintes termos (peça 7):

“Em seu pedido, o denunciante questiona a aplicação dos recursos correspondentes a 6% da receita operacional bruta da concessionária, destinados a encargos acessórios. Tais encargos consistem em obrigações contratuais complementares à execução principal, voltadas, em geral, a ações de conservação ambiental, apoio à gestão, melhorias de infraestrutura e integração com o entorno [...]”

Conforme disposto no Anexo B – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 1, p. 2), a concessão foi estruturada em quatro polos – Cataratas, Rio Azul, Ilhas do Iguaçu e Silva Jardim. Entretanto, haveria assimetria na distribuição dos investimentos, concentrados no Polo Cataratas.

[...] conclui-se que, embora as questões levantadas indiquem oportunidades de aprimoramento na transparência e nos critérios de alocação dos recursos, sua solução deve ser buscada no âmbito da própria governança contratual, mediante a atuação coordenada do poder concedente, da concessionária e do Conselho Consultivo, instâncias às quais compete discutir, aperfeiçoar e implementar os mecanismos de planejamento, acompanhamento e controle previstos no contrato, não se justificando, portanto, a intervenção desta Corte de Contas no caso concreto.

[...] entende-se que a denúncia não deve ser conhecida, uma vez que não restou evidenciada irregularidade ou ilegalidade apta a justificar a atuação desta Corte de Contas, tratando-se de matéria inserida no âmbito da execução e da governança contratual. Eventuais fragilidades quanto à definição e à transparência dos critérios de alocação dos recursos devem ser equacionadas pelos próprios atores envolvidos — poder concedente, concessionária e Conselho Consultivo — no exercício de suas competências, mediante o aprimoramento dos mecanismos já previstos no contrato.”; e

considerando que, ante a ausência de indícios suficientes de irregularidades, a denúncia não deve ser conhecida;

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

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

1. Processo TC-006.510/2026-4 (DENÚNCIA)

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



- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.3. Unidade: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 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: Pedro Araujo e Silva, representando o denunciante
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 911/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso (SES/MT), relacionadas ao Contrato de Gestão 90/2025, formalizado pelo Estado de Mato Grosso, por intermédio da SES/MT, representado pelo Procurador-Geral do Estado, e pela Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein (SBIBHAE), cujo objeto consiste no gerenciamento, estruturação e operacionalização plena do Hospital Central de Alta Complexidade de Mato Grosso, bem como na execução de ações e serviços de saúde na unidade hospitalar.

Considerando que o denunciante alegou a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades: (i) contratação de autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, em afronta ao inciso I do art. 14 da Lei 14.133/2021; e (ii) contratação direta, pela Dispensa de Licitação 16/2025, sem a realização dos prévios procedimentos de qualificação e chamamento público de que tratam a Lei Complementar Estadual 583/2017, exclusivamente para o fim de permitir, à entidade privada indicada, a gestão, operação e execução dos serviços de saúde no Hospital Central de Alta Complexidade em Cuiabá, Mato Grosso;

considerando que a medida cautelar pleiteada e indeferida objetivava a suspensão do Contrato de Gestão 90/2025, com vistas a impedir quaisquer repasses federais referentes à Média e Alta Complexidade em Saúde e às Ações Estratégicas e Compensação (MAC/FAEC) ao contrato, bem como a correção das irregularidades apontadas;

considerando que a denúncia foi conhecida e foram realizadas diligências aos seguintes órgãos: (i) Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT); (ii) Ministério Público de Mato Grosso (MPMT); (iii) Ministério Público Federal em Mato Grosso (MPF/MT); (iv) Controladoria-Geral da União (CGU); (v) Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus); e (vi) Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde (Saes/MS);

considerando que, analisando as respostas, a unidade instrutora consignou, acertadamente, que o Ministério da Saúde, na condição de órgão repassador dos recursos federais, tem a responsabilidade primária de verificar se os entes subnacionais cumprem as leis e contratos relacionados aos recursos da saúde, o que inclui: (i) adotar medidas corretivas em casos de descumprimento das obrigações, seja legais, seja contratuais; (ii) esgotar as vias administrativas de controle interno, antes de acionar o TCU; (iii) fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos “fundo a fundo”; e (iv) instaurar tomadas de contas especiais quando necessário, dentre outros; e

considerando que, ainda em face das respostas apresentadas, a unidade compreendeu pela “ausência de indícios de irregularidades”, tendo em vista que: “(i) os atos administrativos praticados se fundamentaram em situações fáticas que, em tese, sustentaram as ações jurídicas da jurisdicionada, (ii) embora o contrato de gestão preveja a possibilidade de utilização de recursos de origem federal, de modo que a execução deverá observar as normas federais aplicáveis às transferências fundo a fundo do SUS, inexistente, até a presente data, informações sobre a realização despesas custeadas com recursos federais, e (iii) outros órgãos de controle, interno e externo, já estão atuando” (peça 51);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 235, parágrafo único, do



Regimento Interno-TCU e o art. 108 da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, por unanimidade, em:

- a) não conhecer da denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade;
- b) levantar o sigilo do processo, exceto em relação às peças que contenham identificação pessoal do denunciante;
- c) comunicar esta decisão ao denunciante;
- d) encaminhar cópia desta decisão e da instrução à peça 51 à Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso (SES/MT); à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde (Saes/MS); ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus); ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT); ao Ministério Público de Mato Grosso (MP/MT); ao Ministério Público Federal em Mato Grosso (MPF/MT); e à Controladoria-Geral da União (CGU), para o conhecimento e o subsídio à continuidade da adoção das providências internas de suas respectivas alçadas;
- e) arquivar os autos.

1. Processo TC-023.718/2025-0 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.3. Unidade: Secretaria Estadual de Saúde/MT (SES/MT)
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde)
- 1.7. Representação legal: não há
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 912/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de representação de parlamentar a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 25000208/2025 – CS, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), cujo objeto é a prestação de serviço de transporte administrativo institucional, em caráter não eventual, com disponibilização de veículo, combustível e motorista executivo, pelo prazo de 30 meses (peça 1).

Considerando que o representante alegou, em síntese, i) a ausência de transparência e sigilo do valor estimado do objeto, em afronta aos princípios da publicidade, moralidade e eficiência; e ii) a antieconomicidade e o desvio de finalidade, pela contratação de veículos de “padrão elevado” em contexto de déficit operacional e cortes de serviços essenciais na entidade;

considerando que o art. 34 da Lei 13.303/2016 permite o sigilo do valor estimado em licitações de empresas públicas, desde que justificado, e que o referido valor foi tornado público após a fase de lances;

considerando que a ECT, na fase de planejamento da licitação, promoveu ajustes a fim de minorar o gasto, inclusive alterando o tipo de veículo inicialmente previsto para categoria de menor custo (peça 7 e 10);

considerando que o valor final adjudicado (R\$ 1.049.947,20) apresentou desconto de 8,1% em relação ao orçamento global estimado (R\$ 1.143.593,40), estando dentro dos valores praticados pelo mercado e pela administração pública;

considerando que o procedimento licitatório obedeceu aos ritos legais da Lei 13.303/2016 e que a escolha de gestão não feriu normas cogentes, não cabendo ao controle externo realizar juízos de valor sobre a conveniência do ato em si, sob pena de indevida ingerência na autonomia administrativa da estatal;



considerando que, após análise das informações trazidas pela unidade jurisdicionada, a unidade instrutora, em pareceres uniformes, entendeu não haver plausibilidade jurídica nas alegações do representante; e

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235, 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em:

- a) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) comunicar esta decisão ao representante e à unidade jurisdicionada; e
- c) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-015.534/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Dep. Gustavo Gayer Machado de Araújo

1.2. Unidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: não há

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 913/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de supostas irregularidades no âmbito do Conselho Regional de Medicina Veterinária de Pernambuco (CRMV-PE), relacionadas à falta de transparência ativa no portal da entidade; inconsistências em alegações judiciais sobre fiscalização e cobrança de anuidades; extrapolação da competência fiscalizatória em estabelecimentos comerciais; cobrança extrajudicial de honorários advocatícios sem previsão normativa; descumprimento da Resolução-CFMV 1.667/2025 quanto à isenção de taxas e anuidades; e expedição de notificações administrativas sem a assinatura da autoridade competente;

Considerando que os elementos apurados se vinculam a possíveis falhas na gestão do CRMV-PE de baixa materialidade e relevância, nos termos do art. 106, §§ 1º a 4º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que incumbe aos Conselhos Federais a supervisão e o controle dos Conselhos Regionais, inclusive quanto à instauração de tomadas de contas especiais nos casos de indícios de dano;

Considerando que a atuação corretiva da entidade jurisdicionada ou a do órgão de controle interno pode ser suficiente para dar o adequado tratamento aos fatos denunciados, afastando-se, assim, neste momento, a necessidade de ação direta do Tribunal (art. 106, § 3º, Resolução TCU 259/2014); e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação às peças 9-11,

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

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) encaminhar cópia dos autos ao Conselho Federal de Medicina Veterinária, excluídas as peças 1 e 2, para ciência das ocorrências relatadas, procedendo às averiguações que entender necessárias, devendo, se assim o fizer, publicar o resultado da medida na aba “Transparência e Prestação de Contas” do seu portal na internet, na forma de registro sintético;

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

d) informar a prolação do presente Acórdão à 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-003.990/2026-5 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Pernambuco.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 914/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte, cujo objeto é a contratação de serviços profissionais de 1 (um) leiloeiro oficial para a realização de leilão, em hasta pública, com o intuito de alienar bens móveis e imóveis;

Considerando que a denunciante se insurge, em suma, contra a adoção da modalidade pregão eletrônico para a seleção de leiloeiro oficial, em detrimento do credenciamento, alegando contrariedade ao art. 6º do Decreto 11.461/2023;

Considerando que a Lei 14.133/2021, em seu art. 31, § 1º, autoriza expressamente a seleção de leiloeiro oficial por meio de credenciamento ou licitação na modalidade pregão, com adoção do critério de julgamento de maior desconto para as comissões;

Considerando que o art. 6º do Decreto 11.461/2023, por ser norma infralegal, deve ser lido à luz do dispositivo legal o qual pretende regulamentar, qual seja, art. 31, § 1º, da Lei 14.133/2021;

Considerando que o edital previu que o leiloeiro utilizaria infraestrutura e plataforma tecnológica próprias, sem depender do sistema centralizado a que alude o Decreto 11.461/2023, o que denota diferença contextual da contratação pretendida no Pregão Eletrônico 90001/2026, a atrair a incidência do art. 31, § 1º, da Lei 14.133/2021; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 9-10,

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

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la 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 Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte 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-006.540/2026-0 (DENÚNCIA)

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



- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte.
- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 915/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia que noticia suposto uso da estrutura e demais recursos do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 2ª Região (CRT-02/CE) para conferir visibilidade e promoção pessoal ao Deputado Estadual Lucinildo Frota, durante o Congresso Regional de Regularização Fundiária do Ceará (Conref), realizado de 27 a 28 de novembro de 2025, no auditório da Faculdade Uninassau – Maracanaú (CE);

Considerando que a denúncia se pauta em postagem no Instagram anexada aos autos (peça 1, p. 2-3), estando desacompanhada de indícios concretos concernentes às ilegalidades ou irregularidades alegadas, sendo insuficiente para comprovar a efetiva participação do parlamentar no evento ou o uso indevido de recursos do Conref para promoção pessoal; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado, Governo e Inovação 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 da denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
- c) informar a prolação do presente Acórdão ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 2ª Região e à denunciante; e
- d) arquivar os autos, nos termos do art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-022.910/2025-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 2ª Região.
- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 916/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de monitoramento das determinações e recomendações expedidas ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) por meio do Acórdão 2908/2025-TCU-Plenário, que tratou de fiscalização no Edital da Concorrência 71/2025-00, relativo às obras da variante ferroviária da Barragem Fronteiras (EF-225/CE).

Considerando que, no item 9.2.1 da deliberação, determinou-se a adequação do preço do insumo trilhos utilizando os parâmetros do Sicro e que se verificou a efetiva incorporação dessa alteração à



planilha orçamentária, com a redução do preço unitário de R\$ 16.017,97 para R\$ 10.365,00, restando superada a irregularidade;

Considerando que, no item 9.2.2 da deliberação, determinou-se a aplicação de taxa de BDI reduzida sobre o fornecimento de trilhos, conforme a Súmula-TCU 253 e que o Dnit promoveu a segregação do insumo em item próprio da planilha (código FTR68), aplicando o BDI de 15% apenas sobre o fornecimento, o que atende à diretriz deste Tribunal;

Considerando que, no item 9.2.3 da deliberação, determinou-se a complementação do anteprojeto com estudos hidrológicos e geotécnicos para fundamentar o dimensionamento das Obras de Arte Especiais e a viabilidade das fontes de materiais;

Considerando que, em decorrência disso, a autarquia apresentou estudos revisados que comprovam a segurança hidráulica das estruturas e a suficiência volumétrica da pedreira e do areal indicados, afastando as incertezas técnicas anteriormente apontadas;

Considerando que, no item 9.2.4 da deliberação, determinou-se o encaminhamento a este Tribunal de cópia do edital republicado e do cronograma atualizado das obras, providência devidamente cumprida pela autarquia;

Considerando que, no item 9.3.1 da deliberação, recomendou-se o estabelecimento de limites objetivos para eventuais alterações nos parâmetros de traçado definidos no anteprojeto, com base no qual o Dnit revisou o texto do Anexo IIG do edital, vedando alterações discricionárias em declividades e raios de curva, conferindo maior segurança jurídica ao certame;

Considerando que, no item 9.3.2 da deliberação, recomendou-se a aplicação de BDI reduzido sobre o fornecimento de dormentes orçados como aquisição comercial, e que a autarquia implementou a segregação do insumo M9901 e aplicou a taxa reduzida de 15%, aumentando a transparência e a economicidade da planilha de custos;

Considerando, por fim, que o monitoramento dessas medidas resultou em um benefício econômico estimado em R\$ 86.687.869,43 para a Administração Pública;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 e implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2908/2025-TCU-Plenário, e determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação ao Dnit, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-002.998/2026-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, conforme Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 917/2026 - TCU - Plenário

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

a) considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1, 9.2, 9.3.1, 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 1.309/2023-TCU-Plenário;



- b) considerar em cumprimento a determinação do item 9.3.2 do Acórdão 1.309/2023-TCU-Plenário;
- c) considerar implementada a recomendação do item 9.4.2 do Acórdão 1.309/2023-TCU-Plenário;
- d) considerar em implementação as recomendações dos itens 9.4.1, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.309/2023-TCU-Plenário;
- e) autorizar a abertura de novo processo para monitoramento dos itens 9.3.2, 9.4.1, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.309/2023-TCU-Plenário;
- f) apensar definitivamente este processo ao TC 006.225/2022-5; e
- g) enviar cópia desta deliberação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

1. Processo TC-033.084/2023-8 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
- 1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, conforme Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinaceira).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 918/2026 - TCU - Plenário

Considerando que cuidam os autos de representação subscrita por Senador da República, a respeito de possíveis irregularidades, ocorridas no Gabinete Pessoal do Presidente da República (GPPR) e na Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), relacionadas ao suposto uso indevido de recursos, estruturas e meios públicos para gravação de propaganda eleitoral, no dia 10/10/2024, em favor de candidatos aliados que disputaram o segundo turno das eleições municipais ocorridas em 2024;

Considerando que a unidade técnica propõe a realização de diligência por entender que “as informações constantes dos autos não são suficientes para a análise de mérito da representação”;

Considerando, entretanto, que nos termos do art. 235 do Regimento Interno do TCU, “a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.” (grifou-se);

Considerando que, nos termos do parágrafo único do artigo 237 do Regimento Interno do TCU, os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 235 do Regimento Interno do TCU para a apuração de denúncias aplicam-se adicionalmente às representações;

Considerando, também, que as alegações apresentadas pelo representante se baseiam apenas em matéria jornalística datada de 10 de outubro de 2024;

Considerando, contudo, que o representante não forneceu qualquer indício adicional que aponte para a ocorrência dos eventos descritos na matéria jornalística;

Considerando, ainda, que, apesar da matéria denunciada estar relacionada, essencialmente, a suposta ilicitude eleitoral e descumprimento do precedente da decisão do Tribunal Superior Eleitoral proferida no processo nº 0601212–32.2022.6.00.0000, a unidade técnica informa que “não foram identificados processos na Justiça Eleitoral relacionados ao evento citado”;



Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43 da Lei 8.443/1992; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 143, inciso III; 235, parágrafo único, e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da representação adiante indicada em razão do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, bem como determinar o seu arquivamento.

1. Processo TC-024.971/2024-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 919/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de auditoria de conformidade realizada no Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), em atendimento à solicitação do Congresso Nacional (TC 023.716/2016-9)

Considerando que, por intermédio do acórdão 2917/2019-Plenário (peça 332), este Tribunal, dentre outras deliberações, rejeitou as razões de justificativa do Sr. Pedro Paulo de Castro Pinheiro (item 9.4), julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe, no item 9. a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), corrigida monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento;

Considerando que a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seged) propôs (peça 712) a revisão de ofício do supramencionado acórdão 2917/2019-Plenário, peça 332, com fundamento no § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, a fim de tornar insubsistente a penalidade de multa aplicada ao responsável Pedro Paulo de Castro Pinheiro, devido ao falecimento do responsável antes do trânsito em julgado da referida deliberação;

Considerando que a penalidade da multa tem caráter personalíssimo, por força do art. 5º, XLV, da Constituição Federal, e que este Tribunal “poderá rever, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação”, nos termos do art. 3º, § 2º, da resolução 178/2005 desta Corte.

Considerando, ainda, a proposta da Seged de retificar os subitens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 2917/2019-Plenário (peça 332), com relação às multas aplicadas aos responsáveis, para que, onde se lê, “(...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem (...)”, leia-se, “(...) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (...)”;

Considerado que o Ministério Público de Contas concordou com a proposta da Seged (peça 715);

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, conforme pareceres convergentes emitidos no processo (peças 712-715), em:

- revisar, de ofício, o acórdão 2917/2019-Plenário, com fundamento no § 2º do artigo 3º da resolução 178/2005, a fim de tornar insubsistente a penalidade de multa aplicada ao Sr. Pedro Paulo de Castro Pinheiro por meio do item 9.5 do referido acórdão, em razão da comprovação, nos autos, do seu falecimento antes do trânsito em julgado da deliberação;

- com fundamento no art. 143, V, “d”, do RI/TCU, c/c o enunciado 145 da súmula de jurisprudência desta Corte determinar o apostilamento do acórdão 2917/2019-Plenário, para corrigir erro material, como a seguir discriminado, mantendo-se inalterados os seus demais termos;



1. Processo TC-029.557/2016-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 033.793/2023-9 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO); 003.544/2025-7 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO); 032.058/2023-3 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO); 032.062/2023-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO); 016.207/2025-4 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.2. Responsáveis: Alberto Jorge Santiago Cabral (131.407.874-72); Alexandre Tadeu Horsts Barreira (080.866.627-48); Alvo Eventos Ltda (75.431.734/0001-24); Dulce Dirclair Huf Bais (255.224.859-49); Felipe Arlindo da Silva Cruz (008.940.097-61); Irene do Carmo Alves Ferreira (585.270.105-00); Jebson Medeiros Martorano (508.180.402-97) (nome original); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Manuel Antonio do Amaral Sauer (037.165.207-30); Matheus Moreira Cruz (070.091.326-23); Mauro Ricardo Antunes Figueiredo (697.760.757-20); Maximiliano Silva Magalhaes (110.082.187-23); Mayara Ramos de Matos Brito (025.245.991-16); Partners Ti Informatica e Distribuição Ltda (08.714.136/0001-75); Pedro Paulo de Castro Pinheiro (012.268.197-53); Rafael de Jesus Rocha (006.738.741-17); Reni de Paula Fernandes (410.219.671-49); Shigeru Tsuchiya (764.507.248-20); William Coutinho de Oliveira Evaristo (007.501.301-05).

1.3. Interessados: Alvo Eventos Ltda (75.431.734/0001-24); Congresso Nacional (vinculador); Conselho Federal de Enfermagem (47.217.146/0001-57); Partners TI Informática e Distribuição Ltda (08.714.136/0001-75).

1.4. Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.

1.5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

1.8. Representação legal: Leandro Garcia Rufino (30.648/OAB-DF), Pethalla Carvalho Silva (15325/E/OAB-DF) e outros, representando Aline Cristina Alves Pimentel; Ana Paula Pereira da Luz Mendes (15.596E/OAB-DF), Mariana de Carvalho Nery (41292/OAB-DF) e outros, representando Maximiliano Silva Magalhaes; Lucas Ferreira Paz Rebua (28.950/OAB-DF), representando Alberto Jorge Santiago Cabral; Mariana de Carvalho Nery (41292/OAB-DF), Ana Paula Pereira da Luz Mendes (15.596E/OAB-DF) e outros, representando Alvo Eventos Ltda; Idenilson Lima da Silva (32297/OAB-DF), representando Matheus Moreira Cruz; Thatiane Rodrigues Leite (48457/OAB-DF), Leandro Garcia Rufino (30.648/OAB-DF) e outros, representando Irene do Carmo Alves Ferreira; Mariana de Carvalho Nery (41292/OAB-DF), Ana Paula Pereira da Luz Mendes (15.596E/OAB-DF) e outros, representando Alexandre Tadeu Horsts Barreira; Leandro Garcia Rufino (30648/OAB-DF) e Lucas Ferreira Paz Rebua (28950/OAB-DF), representando Manoel Carlos Neri da Silva; Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Idenilson Lima da Silva (32297/OAB-DF), representando Felipe Arlindo da Silva Cruz; Thatiane Rodrigues Leite (48457/OAB-DF), Pethalla Carvalho Silva (59415/OAB-DF) e outros, representando Mauro Ricardo Antunes Figueiredo; Agnes Viana Rezende (42.512/OAB-DF), Andressa Freire Amaral e outros, representando Dulce Dirclair Huf Bais.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.9.1. retificar os subitens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 2917/2019-P, com relação às multas aplicadas aos responsáveis, para que, onde se lê, “(...) o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem (...)”, leia-se, “(...) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (...)”.

ACÓRDÃO Nº 920/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.193/2023-3.



2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrentes: Gilney Guerra de Medeiros (002.246.941-97); e Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20);
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal de Enfermagem.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame interpostos por Gilney Guerra de Medeiros, então presidente do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), e Manoel Carlos Neri da Silva, seu 1º Tesoureiro, contra o Acórdão 2.303/2025-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 277, inciso II e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer dos pedidos de reexame e negar-lhes provimento; e
- 9.2. dar ciência desta decisão aos responsáveis.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0920-12/26-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 e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 921/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.683/2025-4.

1.1. Apenso: 010.779/2025-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidade Jurisdicionada: Casa Civil 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: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Casa Civil da Presidência da República.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades na celebração de acordos de cooperação técnica internacional entre unidades da Administração Pública Federal e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI),



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 237, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da representação que constitui o objeto principal deste processo, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. conhecer da representação objeto do TC 010.779/2025-6, apenso a este processo, e considerá-la parcialmente procedente;

9.3. encaminhar cópia desta decisão à Comissão de Ética Pública, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União e ao representante; e

9.4. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0921-12/26-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 e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 922/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.725/2025-7.

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

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

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

4. Unidade jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis infrações praticadas por servidor do Instituto Federal do Maranhão (IFMA) – Campus Zé Doca;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 a 236, inciso VI, do Regimento Interno, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 em:

9.1. não conhecer da denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, ante a perda de objeto decorrente do não conhecimento da denúncia;

9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Instituto Federal do Maranhão, alertando-o de que, nos termos do art. 143 da Lei 8.112/1990, recai sobre a autoridade administrativa o poder-dever de promover a apuração imediata de irregularidades no serviço público de que tiver ciência, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, sob pena de responsabilidade funcional e solidária por eventual dano ao erário decorrente de omissão;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Controladoria-Geral da União (CGU), para ciência e adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de suas competências de supervisão e monitoramento do sistema de correição do Poder Executivo Federal;

9.5. arquivar os presentes autos, dando-se ciência ao denunciante.



10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0922-12/26-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 e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 923/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.617/2024-7.
 - 1.1. Apenso: 009.043/2024-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
3. Embargante: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF).
4. Unidades Jurisdicionadas: Governo do Distrito Federal; Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF); Ministério da Saúde; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Saúde do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Eduardo Cardoso Santos Silva (64.575/OAB-DF), Thais Regina Farrapo Moreira (55.527/OAB-DF) e outros, representando Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) em face do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, em sede de auditoria de conformidade, converteu os autos em tomada de contas especial, determinou a realização de citações e expediu determinações corretivas;

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

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, e rejeitá-los;
- 9.2. enviar cópia desta decisão ao embargante, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (ref. Ação Civil Pública Cível ACPCiv 0000247-02.2018.5.10.0016), à Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, ao Ministério Público Federal, ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), ao Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal, ao Ministério do Trabalho e do Emprego e ao Ministério Público do Trabalho.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0923-12/26-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 e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 924/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 039.693/2020-1.
 - 1.1. Apenso: 047.560/2020-7; 045.800/2021-9
 2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)
 3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Secretaria Nacional de Justiça (CNPJ 00.394.494/0102-80); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União.
 - 3.2. Recorrentes: Controladoria-geral da União (CNPJ 26.664.015/0001-48); Casa Civil da Presidência da República.
 4. Entidades: Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
 5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 28, de 5/3/2026).
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
 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 Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
 8. Representação legal: Irma Claudia do Nascimento Moraes (48255/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Controladoria-geral da União.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Pedidos de Reexames interposto pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União contra o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), proferido nos autos da presente Representação, que teve por objeto a apuração de acesso indevido a dados de pessoas expostas politicamente (PEP) em bases da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), bem como a avaliação dos mecanismos de compartilhamento de informações e dos controles existentes para proteção desses dados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 c/c o art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos Pedidos de Reexames interposto pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União e, no mérito, dar-lhes provimento;
- 9.2. excluir o item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário;
- 9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 2º, III, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no exercício de suas competências de coordenação da ação governamental e de articulação do processo de elaboração de atos normativos, nos termos do art. 3º, incisos I, II e III, da Lei 14.600/2023, bem como do art. 7º do Decreto 9.191/2017, adote as providências necessárias à conclusão do processo de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998, de modo a viabilizar a adequada estruturação e alimentação do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), inclusive quanto à inclusão padronizada de integrantes dos diversos Poderes e níveis federativos, na forma a ser definida no ato regulamentar;
- 9.4. informar aos recorrentes e demais interessados da presente deliberação, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.



11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0924-12/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Revisor), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).
 - 13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 925/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.423/2026-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Ministério Público junto ao TCU
4. Unidade: Ministério de Minas e Energia (MME)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, com pedido de adoção de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), promovido pelo Ministério de Minas e Energia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235, 237, inciso I, e 240 do Regimento Interno deste Tribunal, 36 e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;

9.3. apensar este processo ao TC 008.289/2025-5, em que os pontos suscitados nesta representação continuarão a ser analisados;

9.4. autorizar a AudElétrica a realizar inspeção nos entes envolvidos (Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Empresa de Pesquisa Energética – EPE e Operador Nacional do Sistema – ONS) para coletar as informações necessários à instrução do processo de acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5);

9.5. orientar a AudElétrica que incorpore, à sua análise, o impacto da existência de possíveis vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes dos vencedores do LRCAP de 2026, podendo contar, nessa tarefa, com a ajuda da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc);

9.6. comunicar o conteúdo da presente instrução ao representante, à MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0925-12/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 926/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.301/2018-6.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

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

3.2. Responsáveis: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Carlos Luiz Barroso Júnior (563.644.741-87); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); Ptv Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); Tgv Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74).

3.3. Recorrentes: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Ptv Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Tgv Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01).

4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

6. Representantes do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé e Procuradora-Geral

Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Marcela Perillo Baptista (162271/OAB-RJ) e outros, representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda; Marcelo Goncalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Rafael Cezar dos Santos (342475/OAB-SP) e Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (242.953/OAB-SP), representando Rodrigo Sérgio Dias; Paola Karina Ladeira Bernardes (110459/OAB-MG), representando Tgv Tecnologia Ltda; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Leonardo Selhorst; Marlúcio Lustosa Bonfim (16619/OAB-DF), representando Albert Queiroz Silva; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Jefferson Rafael Silva; Luiz Carlos Quintella Neto (67974/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Rodrigo Sérgio Dias, Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva, Leonardo Selhorst e Leonardo César Cavalieri dos Santos, bem como pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda. contra o Acórdão 1.435/2024-Plenário,

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

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Rodrigo Sérgio Dias, Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva e Leonardo César Cavalieri dos Santos, bem como pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Leonardo Selhorst para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, afastando o débito que lhe foi imputado, mas mantendo a multa, agora em montante menor e com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

9.3. em consequência do subitem anterior, dar a seguinte redação para os subitens 9.9 e 9.10 do Acórdão 1.435/2024-Plenário:

“9.9. julgar irregulares as contas de Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst, Jefferson Rafael Silva, Leonardo César Cavalieri dos Santos, Rodrigo Sérgio Dias, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “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, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, 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:

9.9.1. Responsáveis solidários: Albert Queiroz Silva e Jefferson Rafael Silva:

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)</i>
2.195.521,00 (licenças)	17/2/2017
27.661,00 (instalação)	4/4/2017
66.666,66 (suporte - 1ª parcela)	4/4/2017
66.666,66 (2ª parcela)	4/5/2017
66.666,66 (3ª parcela)	29/6/2017
66.666,66 (4ª parcela)	13/7/2017
66.666,66 (5ª parcela)	17/8/2017
66.666,66 (6ª parcela)	20/9/2017
66.666,66 (7ª parcela)	9/10/2017
66.666,66 (8ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (9ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (10ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (11ª parcela)	19/3/2018
66.666,66 (12ª parcela)	18/5/2018
3.794,39 (treinamento – valor remanescente)	29/6/2017
19.589,56 (operação assistida – valor remanescente)	19/1/2018
57.816,00 (operação assistida – valor remanescente)	1/2/2018

9.9.2. Responsáveis solidários: Leonardo César Cavalieri dos Santos e Rodrigo Sérgio Dias:

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)</i>
66.666,66 (13ª parcela)	20/7/2018
66.666,66 (14ª parcela)	20/7/2018



9.9.3. Responsáveis solidários: Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., contratadas em consórcio:

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)</i>
218.128,15 <i>(operação assistida – OS1 – preços excessivos)</i>	19/1/2018
729.797,18 <i>(operação assistida – OS2 – preços excessivos)</i>	1/2/2018

9.10. aplicar aos responsáveis adiante arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores especificados, 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 do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>RESPONSÁVEL(IS)</i>	<i>VALOR (R\$)</i>
<i>Albert Queiroz Silva</i>	<i>500.000,00</i>
<i>Jefferson Rafael Silva</i>	<i>500.000,00</i>
<i>PTV Tecnologia da Informação Ltda.</i>	<i>115.000,00</i>
<i>TGV Tecnologia Ltda.</i>	<i>115.000,00</i>
<i>Leonardo César Cavalieri dos Santos</i>	<i>16.000,00</i>
<i>Rodrigo Sérgio Dias</i>	<i>16.000,00</i>

9.4. inserir o subitem 9.16 no Acórdão 1.435/2024-Plenário, com a seguinte redação:

“9.16. julgar irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b', c/c o art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as contas do sr. Leonardo Selhorst, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta 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 do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.”

9.5. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, à Fundação Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0926-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 927/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.019/2022-0.



2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: André Luís Azevedo Guedes (076.989.837-81); Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Fernando Buarque (667.827.247-15); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A (10.274.584/0001-47); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, prolatado quando da apreciação de representação formulada por representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, TC 027.190/2017-0, tendo em vista indícios de irregularidades e prejuízos ocorridos em investimentos realizados pelo Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, constituída nos termos das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, cuja finalidade é administrar planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e do próprio Serpros, especificamente em relação aos recursos investidos no grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG.

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

9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Fernando Buarque, Diretor de Administração do Serpros, de 2/5/2013 a 24/9/2013;

9.2. excluir da relação processual o responsável Fernando Buarque, Diretor de Administração do Serpros, de 2/5/2013 a 24/9/2013;

9.3. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Sílvia Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015;

9.4. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013;

9.5. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico);

9.6. julgar irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; Sílvia Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; e da empresa Icla Consultoria

Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, 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:

9.6.1. débito relacionado aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico):

Valor Original (R\$)	Data-base
50.000.000,00	22/05/2012

9.6.2. débito relacionado aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; e Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011:

Valor Original (R\$)	Data-base
75.000.000,00	05/12/2012

9.6.3. débito relacionado aos responsáveis André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico):

Valor Original (R\$)	Data-base
20.000.000,00	19/06/2013

9.7. aplicar, individualmente, aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros; Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015, e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da



dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013	2.700.000,00
André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015	400.000,00
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011	3.1000.000,00
Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013	1.100.000,00
Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015	400.000,00
Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA)	1.500.000,00

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.9. 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-lhes 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, 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;

9.10. enviar cópia do presente Acórdão à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.11. enviar cópia desta deliberação à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, aos responsáveis e aos demais interessados, para ciência;

9.12. informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, aos responsáveis e aos demais interessados que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0927-12/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 928/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.331/2021-8.

1.1. Aposos: 043.043/2021-6; 019.797/2024-9; 019.795/2024-6; 019.796/2024-2

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: José de Arimateia da Silva Viana (383.579.412-49); Pedro Henrique Wanderley Machado (023.139.092-04).

3.2. Recorrente: Pedro Henrique Wanderley Machado (023.139.092-04).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

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

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

8. Representação legal: Edu de Oliveira Queiroz (1843/OAB-RR), representando Pedro Henrique Wanderley Machado.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso de revisão interposto por Pedro Henrique Wanderley Machado contra o Acórdão 3.596/2024-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman).

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do TI/TCU, conhecer do recurso de revisão em análise para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. informar ao recorrente e demais interessados sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0928-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 929/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.204/2023-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:



3.1. Interessados: FG Silva Ferreira Serviços de Bufo e Artigos Esportivos (52.016.845/0001-79); Promacom-Projeto Mais Comunidade (23.040.307/0001-11).

3.2. Responsável: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (34.023.077/0001-07).

4. Órgão: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Tarsis Nametala Batista Jorge (OAB/RJ 86.661), Eduardo Ferreira Moreira (OAB/RJ 107.076) e outros, representando Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possível ocorrência de irregularidades na execução do Termo de Colaboração 941749/2023, conduzido pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

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

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

9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo acórdão 50/2024-Plenário, em razão da perda de seu objeto ante o encerramento, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, do termo de colaboração 941749/2023;

9.3. determinar à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro que:

9.3.1. conclua, no prazo de 90 (noventa) dias, o exame da prestação de contas final do termo de colaboração 941749/2023, celebrado com a entidade Projeto Mais Comunidade, e, em caso de rejeição, adote medidas administrativas para recomposição do erário federal, e, se frustradas, instaure tomada de contas especial, com fundamento na Lei 13.019/2014 e na Instrução Normativa-TCU 98/2024;

9.3.2. ao concluir o procedimento, informe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca do cumprimento das medidas;

9.4. monitorar a deliberação, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020;

9.5. enviar cópia desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro;

9.6. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0929-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 930/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.004/2025-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.



4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP; Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes;

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

9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;

9.2. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões de arrendamento portuário sem a prévia elaboração de estudos concorrenciais robustos afronta o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013;

9.3. deixar de determinar ao MPor, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, antes de proceder à licitação:

9.3.1. atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;

9.3.2. incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;

9.3.3. incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;

9.3.4. utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;

9.3.5. atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;

9.3.6. alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;

9.3.7. corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;

9.3.8. obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e

9.3.9. excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.



9.4. informar ao Ministério dos Portos e Aeroportos e à Antaq que o processo concessório do terminal IQI16 pode prosseguir, desde que observados os itens anteriores desse Acórdão;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério dos Portos e Aeroportos e à Antaq, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0930-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 931/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.478/2025-2.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).

4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, em face do subitem 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário;

9.3. determinar à ANTT que, no prazo de 360 dias:

9.3.1. dê publicidade à existência das bases de dados sobre a fiscalização e acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), mediante revisão do Plano de Dados Abertos 2025-2027, assim como de cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo, com fundamento nos arts. 4º da Resolução Cginda 3/2017 e 3º, I, do Decreto 8.777/2016;

9.3.2. divulgar, em formato acessível, as informações sobre as obrigações contratuais previstas nos PERs, bem como sobre o andamento e o cumprimento dessas obrigações, com fundamento nos arts. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI), 5º, XIII e XIV, da Lei 13.460/2017 e 2º, I, da Portaria ANTT 227/2020;



9.3.3. padronize as informações sobre as concessões rodoviárias disponíveis em seu portal, contendo no mínimo: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) documentos contratuais e de gestão; (iv) links de acesso a portais externos, painéis e páginas internas; com fundamento nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 e 6º, VI, da Lei 13.460/2017; e

9.4. dar ciência desta deliberação à recorrente e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0931-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 932/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.912/2025-8.

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: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - MANAUS/AM - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário;

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

9.1. considerar revel o Sr. Genésio Almeida Vinente, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Genésio Almeida Vinente e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do 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 das dívidas ao Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	0,67
3/8/2012	518,33
31/8/2012	622,00
3/10/2012	622,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

31/10/2012	622,00
4/12/2012	0,67
4/12/2012	622,00
2/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
4/3/2013	678,00
1/4/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
16/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
10/10/2013	678,00
4/11/2013	678,00
9/12/2013	0,67
9/12/2013	678,00
8/1/2014	678,00
31/1/2014	724,00
5/3/2014	724,00
31/3/2014	724,00
30/4/2014	724,00
16/6/2014	724,00
30/6/2014	724,00
31/7/2014	724,00
1/9/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
1/12/2014	0,67
1/12/2014	724,00
2/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
11/5/2015	788,00
23/6/2015	788,00
13/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
10/9/2015	788,00
14/10/2015	788,00
13/11/2015	788,00
9/12/2015	788,00
9/12/2015	0,67
11/1/2016	788,00
15/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00



9.3. aplicar ao Sr. Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, 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), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. inabilitar Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

9.7. dar ciência desta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0932-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 933/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.280/2018-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria do Estado da Saúde de Sergipe (extinta) (13.130.521/0001-05).

4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Gustavo Machado de Sales e Silva (11960/OAB-SE).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara, pela Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe;

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

9.1. aplicar ao Sr. Cláudio Mitidieri Simões a multa prevista no art. 58, IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. considerar não cumpridas as determinações contidas nos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário e fixar novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, contados da notificação, para que o atual Secretário de Estado da Saúde de Sergipe promova o efetivo cumprimento



das determinações, alertando que o não atendimento às referidas determinações poderá configurar o reiterado descumprimento da decisão do TCU,

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, diante do não atendimento à notificação;

9.4. encaminhar cópia do Acórdão ao responsável e aos demais interessados; e

9.5. autorizar novo ciclo de monitoramento, com fundamento no § 1º, do art. 17 c/c o inciso I, do art. 2º, da Resolução-TCU 315/2020.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0933-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 934/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.805/2022-3.

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

3. Representante: então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Debora Oliveira Queiroz Albuquerque (33213/OAB-DF), entre outros, representando a VTC Operadora Logística Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação acerca de indícios de irregularidades identificados no âmbito do Contrato 59/2018, celebrado entre o Ministério da Saúde (MS) e a sociedade empresária VTC Operadora Logística Ltda. (VTCLOG), para o serviço de transporte de Insumos Críticos de Saúde (ICS);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

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

9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, em razão da perda de seu objeto; e

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0934-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



ACÓRDÃO Nº 935/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.627/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Edulab - Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda. (11.386.332/0001-72).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Eliza Tiyoko Cavalcante Trauczynski (38957/OAB-PR), representando a Edulab - Comercio de Produtos e Equipamentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90004/2025;

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

- 9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. confirmar a medida cautelar referendada no Acórdão 18/2026-TCU-Plenário;
- 9.3. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís – Maracanã, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025 e dos eventuais atos dele decorrentes, em razão de o certame conter especificações técnicas restritivas à competitividade, atreladas a produtos patenteados e sem a devida justificativa, em afronta ao art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas para dar cumprimento à referida determinação;
- 9.4. comunicar esta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante; e
- 9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do RITCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação do item 9.3 deste acórdão.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0935-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 936/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.101/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos com proposta de fiscalização, na modalidade acompanhamento, sobre a gestão da prestação e tomada de contas de transferências voluntárias relativas à infraestrutura de transporte, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 17, § 5º, inciso I, da Resolução-TCU 308/2019, em:

9.1. autorizar a realização da fiscalização, nos moldes propostos pela AudTCE, devendo a unidade técnica observar as orientações contidas no voto condutor desta deliberação; e

9.2. restituir o processo à unidade técnica para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0936-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 937/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 026.063/2021-2.

1.1. Apensos: TC 037.139/2023-1; TC 037.138/2023-5

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

3. Recorrente: Jeferson Santos de Santana (171.568.235-15).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Maruim/SE.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

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

8. Representação legal: Fabiano Freire Feitosa (OAB/SE 3.173) e Guilherme Soares Batista Malta (OAB/DF 68.390), representando Jeferson Santos de Santana.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, se aprecia recurso de revisão interposto contra o Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2 dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0937-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 938/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.171/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
4. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas à Concorrência Eletrônica 90003/2026, tendo por objeto a seleção de empresa especializada para execução de obras de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) e construção de passeios acessíveis em vias urbanas no município de Tauá/CE, no valor estimado de R\$ 10.238.784,41;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 8 destes autos, transcrito no relatório que fundamenta este acórdão, bem como as demais medidas acessórias autorizadas; e
- 9.2. comunicar esta decisão à Codevasf e à representante.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0938-12/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator) e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 939/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.687/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgãos: Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica e Casa Civil da Presidência da República
4. Responsáveis: José Múcio Monteiro, Marcelo Kanitz Damasceno e Rui Costa
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)



8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo foi avaliar a legalidade, economicidade e eficiência no uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades na forma do Decreto 10.267/2020, bem como a existência e a efetividade dos controles internos empregados para garantir o cumprimento dessas premissas,

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

9.1 determinar à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação da primeira e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos arts. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da FAB para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:

9.1.1. estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes, no pedido de apoio aéreo à FAB, que evidenciem:

a) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade, tendo em vista o custo superior dos deslocamentos da Força Aérea em comparação com a aviação comercial, notadamente para destinos bem atendidos pela aviação privada;

b) a demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade;

c) a completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF; e

d) a demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança, salvo quando se tratar de altas autoridades, nos termos do art. 23, inciso VII, da Lei 12.527/2011;

9.1.2. definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes nos voos;

9.1.3. fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa para autoridades não listadas na norma atual; e

9.1.4. atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves;

9.2 determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 3, inciso VIII, da Lei 14.129/2021, que insira no plano de ação objeto do item anterior o desenvolvimento, no prazo de até 180 dias contados da publicação da atualização normativa, de sistema eletrônico específico para realizar a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades, desde o recebimento dos pedidos até a autorização dos voos, de forma a assegurar, entre outros requisitos de governança de tecnologia da informação:

9.2.1. a integração de controles internos, preferencialmente automatizados, aptos a garantir o registro de todas as informações e anexação de todas as exigências formais requeridas no Decreto 10.267/2020 diretamente pelo usuário como condição para a admissão do pedido, bem como garantir a integridade, segurança, confidencialidade, autenticidade, disponibilidade e a consistência dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º);

9.2.2. mecanismos de rastreamento que possibilitem identificar o histórico de todas as ações executadas no sistema, seja pelo usuário ou pelo prestador do serviço, e de todos os documentos correspondentes produzidos, referentes às etapas de coleta de informações dos requerentes, à sua análise, às medidas saneadoras necessárias, e à tomada de decisão quanto ao atendimento do pedido;

9.2.3. o atendimento de princípios e diretrizes fixados na Lei 14.129/2021, relativos, entre outros:



- a) à simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais;
- b) à transparência na execução de serviços públicos;
- c) ao dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão de recursos públicos;
- d) ao uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho na administração pública; e
- e) à adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologia, de padrões e de formatos abertos e livres;

9.3. determinar, com fundamento nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 e diretamente à Presidência do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, bem como ao Procurador-Geral da República, quanto à necessidade de:

9.3.1. elaborar seus requerimentos para apoio do Comando da Aeronáutica no transporte de autoridades com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo); e

9.3.2. manter a documentação encaminhada ao Comando da Aeronáutica arquivada pelo prazo definido na correspondente tabela de temporalidade e destinação de documentos do órgão solicitante, para prestação de contas da atividade institucional, para o correspondente provimento da transparência e para possibilitar a atuação dos órgãos de controle, em cumprimento às disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo), no art. 5º da Lei 12.527/2011, nos arts. 1º e 9º da Lei 8.159/1991, na Resolução 40/2014 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal;

9.4. dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.4.1. o descarte das listas de embarque dos voos realizados entre 2020 e 2023 contrariou disposições contidas na IN TCU 84/2020 (art. 34), relativas à prestação de contas, e na Lei 8.159/1991 (arts. 1º e 9º), c/c a Portaria Arquivo Nacional 154/2013, relacionadas à preservação de documentos públicos;

9.4.2. a omissão na verificação da presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades, particularmente quanto à presença dos documentos exigidos no art. 6º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, descumpre o que prescreve a referida norma e contraria a exigência de adequada motivação dos atos administrativos, extraída da Lei 9.784/1999, art. 2º, e dos princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput;

9.4.3. a publicação de planilhas de voos com dados de identificação incompletos e/ou inexistentes comprometeu a demonstração da legalidade do ato e contrariou preceitos que regem a atuação do Estado consignados na Lei 9.784/1999, art. 2º;

9.4.4. a classificação de informações relativas ao serviço de transporte de autoridades por motivo de segurança, não suportada por Termos de Classificação da Informação (TCI), ou documentos equivalentes, infringiu preceitos contidos no art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999, nos arts. 3º, incisos I e II, 7º, inciso VI, e 28 da Lei 12.527/2011 e no art. 31 do Decreto 7.224/2012; e

9.4.5. a execução dos transportes solicitados sem a presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades exigidos no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros;

9.5. conferir a seguinte redação ao subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário:

“9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas, exclusivamente, às listas de passageiros em voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 ou em norma que vier a substituí-lo, oriundas de solicitações do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos



Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;”

9.6. consignar, em complementação ao entendimento constante do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020, cuja solicitação de transporte seja fundamentada no art. 3º, inciso II, dessa norma (“motivo de segurança”), deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a subsidiam:

9.7.1. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4.1 do Acórdão 852/2024-Plenário e ao subitem 9.3 do Acórdão 1.915/2024-Plenário; e

9.7.2. à Presidência da Câmara dos Deputados, em atendimento ao Acórdão 1.646/2024-Plenário; e

9.8. juntar cópia desta deliberação aos TC 015.837/2024-6 e 038.883/2023-6.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0939-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 940/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.646/2025-4.

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

3. Responsável: Gustavo Guedes (673.839.470-53).

4. Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Thais Francine Graef (117571/OAB-RS), representando Gustavo Guedes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Gustavo Guedes, em razão de supostas irregularidades identificadas na manipulação de evento e subconta contábil utilizadas para registrar a retirada de numerário da tesouraria e a simulação do registro de suprimento nas Automated Teller Machine (ATM) na Agência Rincão/RS e outros eventos contábeis relacionados à custódia de cheques e à autenticação de renegociação de operação de crédito,

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



9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Gustavo Guedes;

9.2. condenar o responsável ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/1/2020	82.040,00
12/6/2020	111.889,00
3/6/2020	19.036,92
22/4/2021	10.312,48

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias designadas, com os devidos encargos legais, aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar a multa de R\$ 290.000,00 ao Sr. Gustavo Guedes com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Gustavo Guedes e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 8 (oito) anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992; e

9.8. dar ciência desta deliberação ao responsável, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0940-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 941/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.123/2025-1.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento

3. Interessados/Responsáveis: não há.



4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.

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: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE) e Flavia Castelo de Moura Branco (13407/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento na Constituição Federal, art. 71, IV, e na Lei 8.443/1992, art. 38, I, em:

9.1. considerar cumpridos os mínimos fixados constitucionalmente para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal), ações e serviços públicos de saúde (§ 2º do art. 198 da Constituição Federal) e a destinação percentual para despesas com irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste (art. 42);

9.2. considerar atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote medidas para assegurar:

9.3.1. maior transparência e rastreabilidade à execução das dotações orçamentárias RP 2 e RP 3, que tenham sido objeto de emenda parlamentar, de modo a permitir o controle dos recursos públicos transferidos a outros entes da federação;

9.3.2. a impessoalidade da execução das dotações alteradas pelas emendas parlamentares não impositivas, que deve guardar compatibilidade com as metas e prioridades da administração, observado o disposto no art. 45 da LRF;

9.4. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que realizem estudos com vistas à adoção de critérios estatísticos para estabelecer dotações no projeto de lei orçamentária anual mais condizentes com o histórico da execução da ação 22BO;

9.5 alertar o Poder Executivo federal, com fundamento na Lei Complementar 101/2000, art. 59, § 1º, inciso V, sobre o risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal;

9.6. informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre:

9.6.1. o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, situação da qual resulta ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da conta única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias;

9.6.2. a manutenção de elevado estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares, situação agravada pela revalidação promovida pela Lei Complementar 215/2025, o que acarretou a excepcionalização do princípio da anualidade orçamentária e a criação de precedente com potencial de



afetar o equilíbrio fiscal e a dívida flutuante e de intensificar a disputa por espaço na execução financeira anual;

9.7. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que examine:

9.7.1. em processo apartado:

9.7.1.1. quais despesas do projeto de lei orçamentária anual foram canceladas ou reduzidas para abrir espaço orçamentário para as emendas parlamentares não impositivas classificadas como RP 2 e RP 3, além de outras fontes de financiamento, se aplicável;

9.7.1.2. se as despesas resultantes das emendas impositivas observaram as restrições contidas no § 5º do art. 11 da Lei Complementar 210/2024;

9.7.1.3. se existe compatibilidade dos critérios de correção das emendas individuais e de bancada estadual, previstos no § 4º do art. 11 da Lei Complementar 210/2024, com os limites estipulados nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal;

9.7.1.4. se está sendo atendido o item 14 do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal na ação direta de inconstitucionalidade 7697, na sessão virtual de 3/12/2024;

9.7.2. nos próximos processos de acompanhamento ou em processo apartado, a regularidade da destinação de encargos relativos a receitas que tenham vinculações constitucionais e legais específicas, a exemplo das receitas da seguridade social, ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0941-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 942/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 009.292/2025-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Aposentadoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Denise Aparecida Silveira Marcolino (464.506.299-91).

4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de ato inicial de aposentadoria emitido, no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, em favor da Sra. Denise Aparecida Silveira Marcolino,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. negar registro ao ato de aposentadoria da Sra. Denise Aparecida Silveira Marcolino;



9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, em boa-fé, pela interessada, consoante o Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar à Universidade Federal de Santa Catarina que:

9.3.1. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência desta deliberação, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, consoante disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte;

9.3.2. dê ciência desta deliberação à interessada, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos, caso não providos, não a exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.3.3. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovante de que a interessada teve ciência desta deliberação;

9.4. esclarecer à unidade de origem que a decisão judicial proferida nos autos da Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8 não constitui óbice ao julgamento e tampouco ao cumprimento da determinação para que o órgão jurisdicionado adote as medidas cabíveis com vistas à regularização do pagamento indevido da rubrica judicial relativamente a horas extras constatado na ficha financeira da interessada, haja vista que o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do EDcl no AgRg no AgRg nos EDcl nos EDcl no REsp 1.136.346/SC, interposto nos autos do referido processo judicial, expressamente afastou os seus efeitos em relação aos atos de aposentadoria sujeitos a registro por esta Corte de Contas;

9.5. esclarecer à unidade de origem, com supedâneo no art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU, que a concessão considerada ilegal poderá prosperar mediante a emissão e o encaminhamento a este Tribunal de novo ato concessório, escoimado da irregularidade apontada nestes autos; e

9.6. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0942-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 943/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.922/2024-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Ministério de Portos e Aeroportos.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia das Docas do Estado da Bahia; Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathália Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Tecon Salvador S.A.; Renan Freitas Rodrigues da Silva (77286/OAB-DF), representando ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, convertida a partir de denúncia, acerca de possíveis irregularidades na celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 12/2000, firmado entre a União e a Tecon Salvador S.A., referente à inclusão de granéis sólidos entre os perfis de carga autorizados,

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação à representante (ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A.), ao Tecon Salvador S.A., à Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e ao Ministério de Portos e Aeroportos; e

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

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0943-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 944/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.062/2025-4.

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. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - MANAUS/AM - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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 instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do Sr. 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 este 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\$)
13/9/2012	601,26
13/9/2012	0,74
29/10/2012	622,00
6/11/2012	622,00
10/12/2012	0,74
10/12/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
6/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
5/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	678,00
9/12/2013	0,74
9/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
13/3/2014	724,00
7/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00



7/11/2014	724,00
5/12/2014	724,00
5/12/2014	0,74
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
8/10/2015	788,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	0,74
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
11/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
14/11/2016	880,00
9/12/2016	0,74
9/12/2016	880,00
9/1/2017	880,00
8/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00

9.2. aplicar ao Sr. 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\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), fixando-



lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este 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 presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. aplicar ao Sr. 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 do TCU;

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 das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, 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 este 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. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0944-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 945/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.905/2025-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, solicita fiscalização de política pública mediante Requerimento 252/2025-CAPADR aprovado na Comissão,



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, 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, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) a realizar auditoria no Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA), nos termos do art. 239 do Regimento Interno do TCU;

9.3. realizar a imediata inclusão da auditoria no plano de fiscalização deste Tribunal em andamento, conforme preconiza o art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. autorizar a AudSustentabilidade e a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) a adotarem providências para realização de audiência com o colegiado solicitante para melhor definição do objeto, da abrangência, do prazo e da forma de atendimento de solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 12 da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. dar ciência desta deliberação ao presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas por este Tribunal; e

9.6. autorizar o desentranhamento das peças 26-36, conforme art. 17 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0945-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 946/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-007.426/2021-6

1.1. Apenso: TC-012.242/2022-5

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

3. Embargantes: Maurício Marcellini Pereira (CPF 838.823.836-15), Renata Marotta (CPF 030.794.068-34), José Carlos Alonso Gonçalves (CPF 010.816.668-62), Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49), Carlos Alberto Caser (CPF 620.985.947-04), Demóstenes Marques (CPF 468.327.930-49) e Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15)

4. Unidade: Fundação dos Economistas Federais (Funcfe)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: AudTCE

8. Representação legal: Karoline Alves Crepaldi (99320/OAB-PR), representando a Funcfe; 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 em que se apreciam embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas dos ora embargantes, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multas, em decorrência de irregularidades relativas a 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, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, nos arts. 174 a 176 do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Maurício Marcellini Pereira, Renata Marotta, José Carlos Alonso Gonçalves, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser, Demosthenes Marques e Antônio Bráulio de Carvalho para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. declarar, exclusivamente em relação a Antônio Bráulio de Carvalho, a nulidade do Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, em razão de vício de citação;

9.3. notificar os embargantes, a Funcef e a Procuradoria da República no Distrito Federal a respeito desta deliberação;

9.4. determinar o retorno dos autos à AudTCE para que promova a regular citação de Antônio Bráulio de Carvalho e, uma vez sanado o vício, prossiga com a instrução do processo quanto a este responsável, remetendo os autos para a manifestação do Ministério Público de Contas.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0946-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 947/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.107/2014-3.

1.1. Apenso: 004.428/2026-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Antônio Silvério de Almeida (829.938.581-49); Eduardo Vettorello de Almeida (034.521.769-16); Equipel Comercio de Equipamentos Ltda. - ME (01.717.587/0001-17); Evandro Maciel Costa (869.414.539-15); Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (03.999.912/0001-07); José Roberto Pontalti (235.771.509-04); MSE - Exaustores Industriais Ltda - ME (04.854.623/0001-82); Prequip - Comercial de Equipamentos Eireli - EPP (04.879.948/0001-10); Robson Vettorello de Almeida (026.964.029-06); Sebastião Antônio Batista (045.675.369-91).

3.2. Recorrente: Antônio Silvério de Almeida (829.938.581-49).



4. Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (FAET/PR).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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: Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Robson Vettorello de Almeida; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Equipel Comercio de Equipamentos Ltda. - ME; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Eduardo Vettorello de Almeida; José Manoel Garcia Fernandes (12.855/OAB-PR) e Rafael Felipe Cita (54.385/OAB-PR), representando Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Prequip - Comercial de Equipamentos Eireli - EPP; Luciana Zuchi Machado (27730/OAB-SC), representando Maiza Canabarro Kleiman; Rogerio Barbeiro Constantino (32273/OAB-PR), representando José Roberto Pontalti; Bernardo Strobel Guimarães (OAB/PR 32.838) e Caio Augusto Nazario de Souza (89959/OAB-PR), representando Antônio Silvério de Almeida.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Antônio Silvério de Almeida ao Acórdão 107/2026-Plenário,

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0947-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 948/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.215/2022-3.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: 23º Batalhão de Caçadores (09.575.090/0001-13).

3.2. Responsáveis: Fabio Ronni Miranda Batista (025.675.833-60); Girleudo de Oliveira Medeiros (706.417.223-20); Maricia Nobre Silveira (918.486.873-20); Michelly Nobre Silveira (031.505.463-89); Rafael Jorge Marques Paiva (609.784.083-73); Raimundo Florentino de Sousa (205.005.563-34).

3.3. Recorrente: Michelly Nobre Silveira (031.505.463-89).

4. Órgão/Entidade: Comando de Operações Terrestres do Exército.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.



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

8. Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Jose Abinoan de Sousa Filho; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Michelly Nobre Silveira; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Maricia Nobre Silveira; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Rafael Jorge Marques Paiva; Fernando Antonio Holanda Pereira Junior, representando Fabio Ronni Miranda Batista.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira contra o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. notificar a recorrente e o Centro de Controle Interno do Exército, 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.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0948-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

ACÓRDÃO Nº 949/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.418/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09).

4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Fundação Parque Tecnológico da Paraíba; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação; Universidade Federal de Alagoas.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento, tendo como objeto de controle a implantação do Sistema Gestão Presente (SGP) pelo Ministério da Educação.



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

9.1. Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. identifique as bases de dados que podem subsidiar cruzamentos para aperfeiçoar a qualidade dos dados inseridos no SGP, e busque realizar a integração da base do SGP com essas bases de dados, em conformidade com as finalidades, princípios e diretrizes estabelecidas no Decreto 10.046/2019 (arts. 3º, 5º, 11 a 13 e 17);

9.1.2. estabeleça e implemente regras automatizadas de validação e consistência para campos críticos dos cadastros (como identificação do estudante e situação de matrícula), utilizando, sempre que possível, as informações obtidas nos cruzamentos com as bases de dados identificadas, de forma a reduzir erros, duplicidades e inconsistência nos registros;

9.1.3. ao elaborar e implementar o plano de portabilidade tecnológica, inclua seção específica de priorização dos componentes com maior dependência tecnológica (a exemplo do banco de dados Aurora e da camada de rede/execução baseada em VPC/ALB/EKS), contemplando análise de viabilidade de migração, custos de saída, riscos de continuidade e cronograma de mitigação;

9.1.4. com participação das instâncias de governança de dados criadas (Comitê de Governança de Dados da Educação (CGDE) e Comitê Tripartite), adote as medidas necessárias para estabelecer arcabouço normativo específico do SGP que assegure clareza de responsabilidades, padronização e monitoramento federativo sobre os dados;

9.1.5. estabeleça metas e indicadores relativos ao SGP, de forma a permitir o acompanhamento das adesões, do uso e da qualidade dos dados, tais como taxa de adesão formal, taxa de continuidade no envio de dados e proporção de estudantes cadastrados em relação ao universo potencial, entre outros que julgar necessários;

9.1.6. disponibilize ferramenta automatizada a todos os entes federados que utilizam o sistema, de forma a permitir o acompanhamento adequado e tempestivo do atingimento das metas definidas por meio dos indicadores de adesão, uso e qualidade dos dados; e

9.1.7. estruture e implemente mecanismos de gestão e fiscalização contratual compatíveis com o modelo de consumo sob demanda por Propostas de Atendimento e Ordens de Serviço, de forma a vincular os pagamentos a resultados verificáveis e a permitir glosas por serviços não executados ou executados de forma insuficiente, a exemplo da definição de níveis de serviço e indicadores objetivos por demanda, critérios formais de aceite e registro de evidências de entrega;

9.2. enviar cópia da presente deliberação ao Ministério da Educação e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev);

9.3. autorizar o monitoramento das recomendações deste acórdão; e

9.4. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0949-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 950/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.406/2009-6.

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



3. Recorrentes: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (33.469.164/0001-11) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90).

4. Entidade: Departamento Regional do Sesi no Estado do Goiás.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

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

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

8. Representação legal: Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e Ana Paula Tomazzetti Urroz Maciel Pinheiro (10.598/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Dolimar Toledo Pimentel (49621/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101780/OAB-RJ) e outros, representando Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; Ludmila de Carvalho Menezes (16057/OAB-GO), Alexandre Vitorino Silva (15774/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi No Estado do Goiás; Dennys Cláudio Rodrigues de Carvalho, representando Paulo Vargas; Elizabeth Homsy (37.313/OAB-RJ), José Augusto Seabra Monteiro Vianna (24.772/OAB-DF) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Isabela Mendes Magliano, representando Administração Regional do Sesc No Estado do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam Recursos de Reconsideração interpostos pelo Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional – Sesc/DN e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/CN, contra o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, caput e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Senai/CN;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sesc/DN para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.3. manter, em seus exatos termos, o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário: “9.2. firmar entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, e, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, nos termos definidos naqueles regulamentos, deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.”; e

9.4. dar ciência desta deliberação aos Conselhos Nacionais do Sescop, do Senac, do Sesc, do Senai, do Senat, do Sesi e do Sest e aos Conselhos Deliberativos do Sebrae, do Senar, da Apex-Brasil e da ABDI.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0950-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).



13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 951/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.045/2024-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Acompanhamento).
3. Embargante: União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços).
4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Advocacia Geral da União, representando União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos pela União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) contra o Acórdão 397/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal realizou acompanhamento operacional sobre o processo de formulação da Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ) e expediu recomendações ao MDIC para aprimoramento da política pública;

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer os presentes Embargos de Declaração e, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência deste acórdão à embargante, bem como aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0951-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler e Antonio Anastasia.

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 40 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 22 de abril de 2026.



(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 12, DE 15 DE ABRIL DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro, com satisfação, a presença, neste Plenário, de alunos do Curso de Ciências Contábeis da Universidade de Gurupi - TO, os quais estão aqui em visita institucional organizada pelo Centro Cultural TCU, com o intuito de conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal.

Após acompanharem parte desta Sessão, os estudantes assistirão a uma palestra institucional e visitarão as principais instalações desta Corte.

Tal iniciativa reflete o compromisso do TCU em promover a aproximação contínua com a sociedade, incentivando o diálogo e a disseminação do conhecimento sobre a missão e a atuação desta Casa.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de abril de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, nos dias 13 e 14 deste mês, o TCU recebeu a estimada visita da delegação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, composta por integrantes da Diretoria de Controle Externo, da Gerência de Métodos e Qualidade, do Núcleo de Consensualismo e do Gabinete de Projetos Especiais.

Durante a visita, a delegação conheceu os principais instrumentos e iniciativas do TCU no exercício do controle externo, com destaque para o Painel de Emendas, os sistemas Alice 360 e e-Control, a Estratégia Institucional de Relacionamento com o Cidadão e a atuação da SecexConsenso, além de acompanhar, como ouvintes, reunião de comissão de solução consensual envolvendo a Agência Nacional do Petróleo e a Petrobras.

Na ocasião, aquele Tribunal também teve a oportunidade de compartilhar os avanços da atuação do órgão com as equipes do TCU.



Aproveito o ensejo para registrar minha satisfação em ter recebido a referida equipe e reiterar a disposição desta Casa em manter e aprofundar a cooperação institucional, contribuindo para o fortalecimento dos vínculos com os Tribunais de Contas Estaduais.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de abril de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Confesso que não é simples, para mim, registrar a aposentadoria do auditor Francisco Giusepe Donato Martins, nosso Giusepe.

Somos tomados por um sentimento duplo: a alegria de reconhecer uma missão cumprida com excelência e a inevitável tristeza de nos despedirmos de alguém cuja presença se tornou tão marcante e indispensável em nosso cotidiano.

Sem dúvida, Giusepe se tornou um membro ilustre da “família do meu gabinete”. Mais do que um integrante da equipe, foi um pilar, alguém em quem sempre pudemos confiar, tanto nos momentos de maior complexidade técnica quanto nas situações que exigiam equilíbrio e visão institucional.

Seu conhecimento técnico sempre foi impecável. Não foram poucas as vezes em que me vi reconhecendo, de forma espontânea: “uma ideia dessas só poderia vir de uma mente brilhante como a de Giusepe”.

Sua minuciosa capacidade analítica, aliada a uma compreensão profunda do papel do controle externo, fez dele um servidor diferenciado, sempre orientado para o interesse público, sempre preocupado com o mérito dos processos e com os impactos concretos das decisões.

Além de todas essas qualidades, Giusepe também é uma pessoa que torna o convívio leve, respeitoso e agradável. Sua postura colaborativa, sua serenidade e seu senso de humor contribuíram decisivamente para a construção de um ambiente saudável e produtivo, algo que é tão valioso quanto qualquer competência técnica.

Hoje, ao registrar esta homenagem, faço questão de expressar minha profunda gratidão por tudo o que foi construído ao longo desses anos.

Giusepe, o seu legado permanecerá vivo nas decisões que ajudou a moldar, nas ideias que inspirou e nas pessoas que tiveram o privilégio de conviver com você. Desejamos que esta nova etapa seja igualmente repleta de realizações.

Muito obrigado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de abril de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 12, DE 15 DE ABRIL DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA



Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 920 a 951, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 003.193/2023-3

Natureza: Pedido de reexame (Representação).

Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal de Enfermagem.

Responsáveis: Gilney Guerra de Medeiros (002.246.941-97); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (711.809.585-00).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE NA DEMONSTRAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO CONTRATADO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DA ESSENCIALIDADE E DA NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. MULTA. CIÊNCIA. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 67), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 68):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame (peças 52 e 56) interpostos por Gilney Guerra de Medeiros e Manoel Carlos Neri da Silva contra o Acórdão 2.303/2025-TCU-Plenário (peça 37).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

‘ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. aplicar a Gilney Guerra de Medeiros, Manoel Carlos Neri da Silva e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre, com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno e com a Portaria-TCU 14/2025, multa individual no valor de R\$ 4.333,00 (quatro mil e trezentos e trinta e três reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. dar ciência ao Conselho Federal de Enfermagem acerca de inconformidade identificada no objeto do contrato decorrente da Inexigibilidade de Licitação 1/2019, consubstanciada na



inclusão de defesa processual nos TCs 001.320/2014-9, 021.899/2014-2, 030.787/2015-7 e 029.557/2016-0, tramitados no TCU, sem observância aos critérios de singularidade e de essencialidade, em afronta ao art. 25, II e § 1º, da Lei 8.666/1993 (último critério mantido pelo art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021), com vistas à adoção das providências necessárias para evitar repetição de ocorrências semelhantes;

9.4. informar os responsáveis acerca desta deliberação;

9.5. arquivar o processo.’

HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. Atuou-se esta representação em processo apartado das contas do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) relativas ao exercício de 2019 (TC 003.293/2022-0), por determinação do Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 1), para o fim de tratar de possível irregularidade na contratação direta do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, por meio do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 1/2019 promovido no âmbito daquele Conselho, no valor inicial de R\$ 640.000,00.

4. A Controladoria-Geral da União (CGU) apontou a não demonstração da singularidade do objeto contratado, requisito indispensável para contratação por inexigibilidade, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993.

5. A referida contratação direta teve por objeto a prestação de serviços advocatícios para defesa dos interesses do Cofen nos processos TCs 001.320/2014-9, 021.899/2014-2, 030.787/2015-7 e 029.557/2016-0 então em curso neste Tribunal e a elaboração de parecer jurídico sobre temas relevantes: natureza jurídica dos conselhos profissionais, regime de pessoal e responsabilidade dos conselheiros. Termos aditivos ao contrato incluíram a defesa no processo TC 036.608/2016-5 então em curso neste Tribunal, concernente à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em conselhos profissionais, e a elaboração de parecer sobre aquisição de máscaras durante a pandemia de covid-19, o que elevou o valor total do contrato R\$ 798.000,00.

6. No âmbito desta Corte, depois de examinadas as razões de justificativa aduzidas mediante audiência por Manoel Carlos Neri da Silva, então Presidente do conselho, de Gilney Guerra de Medeiros, seu 1º Tesoureiro, e de Tycianna Goes da Silva Monte Alegre, sua Procuradora-Geral, a Corte acolheu os entendimentos de dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) de que [i] cumpre analisar a contratação à luz Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos e utilizada como fundamento legal para celebração da avença, e de que [ii] mesmo sob o novo regime de licitações públicas não teria sido demonstrada a essencialidade da contratação daquele escritório para os serviços relacionados aos quatro processos iniciais, ante sua natureza comum e trivial, em infração ao disposto no art. 74, § 3º, parte final, da Lei 14.133/2021 (peça 35).

7. Na sessão de julgamento, o Ministro-Relator *a quo* acolheu sugestão feita pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues consubstanciada em Voto Revisor (peça 38), cujos trechos de especial interesse para a análise das alegações recursais empreendidas adiante se transcreve com grifos:

‘Reconheceu o E. Relator que, dos serviços contratados, apenas a elaboração de um parecer e a atuação no TC 036.608/2016-5 apresentavam alguma complexidade, sendo os demais quatro processos de natureza trivial e rotineira. Todavia, o referido processo sequer integrava o escopo original do contrato, tendo sido incluído, por aditivo, o que torna ilógica sua utilização como justificativa para a contratação original, celebrada meses antes.

Ainda que se admitisse a singularidade do parecer, nada justificaria o afastamento do certame para os demais quatro processos ordinários. O argumento de ‘harmonizar’ as defesas do Cofen nos quatro processos com as teses contidas no parecer não caracteriza hipótese de inviabilidade de competição, mas de mera conveniência administrativa, que poderia ser

atendida pela coordenação dos patronos pela área jurídica do próprio Cofen.

A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a singularidade do objeto decorre da natureza excepcional e incomum da causa, que exija do profissional conhecimento específico e aprofundado, tornando inviável a competição.

Bem verdade que há julgados desta Corte que admitem a contratação direta, ainda que o advogado não seja o único capaz de executar o objeto do contrato, recaindo a escolha na confiança do administrador, por ser o único critério de escolha viável (acórdãos 2503/2017-Plenário, Relator E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 2762/2011-Plenário, Relator E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Trata-se, entretanto, da situação em que apenas poucos escritórios têm expertise na questão excepcional e incomum específica e cada um a abordaria de forma diferente e única, não havendo como dizer objetivamente qual abordagem seria superior, já que todas seriam válidas, mas incomparáveis, inviabilizando a competição.

Ocorre que os autos carecem de elementos que demonstrem a configuração de tal hipótese. O processo de inexigibilidade (peça 9) não apresenta os motivos que teriam tornado impossível a adoção de critérios objetivos de seleção, tampouco fundamenta a confiança depositada no escritório escolhido, o que denota mera preferência pessoal do gestor. Limita-se a tecer considerações genéricas sobre as peculiaridades dos processos no TCU, as quais, diga-se de passagem, conquanto exijam algum conhecimento especializado, não afastam a viabilidade de competição, dada a existência de inúmeros escritórios que atuam com proficiência nesta Corte.

[...]

É de notar que **a legislação, a doutrina e a jurisprudência** invocadas pelos próprios defendentes, bem como o projeto básico da contratação, **reconhecem a necessidade de comprovação de todos os requisitos e procedimentos legais para a contratação por inexigibilidade. A conduta dos responsáveis, ao permitirem a contratação sem o atendimento de pressupostos de que revelaram ter ciência, configura, no mínimo, erro grosseiro**, o que impõe a esta Corte o dever de aplicar a sanção correspondente.' [grifou-se]

8. Acolhida a sugestão, o Tribunal endossou a concordância do Ministro-Relator *a quo* com os pronunciamentos dos dirigentes da AudContratações e os incorporou a seus fundamentos como razões de decidir.

9. O Tribunal também acolheu as considerações do Ministro-Relator *a quo* parafraseadas a seguir.

10. A questão fulcral neste procedimento de controle consiste em perquirir se a contratação do escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação atendeu aos requisitos legais então vigentes, notadamente o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A jurisprudência desta Corte converge no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios regida por aquela lei é medida excepcional, que exige a demonstração simultânea da notória especialização do contratado e da natureza singular do serviço.

11. Os responsáveis argumentam que a singularidade reside na necessidade de atuação coesa, que envolvia não apenas o empreendimento de defesa em processos específicos, mas também a elaboração de parecer estratégico sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais com vistas à harmonização de teses.

12. As análises exaradas no despacho originador deste processo (peça 1) e na instrução anterior à audiência (peça 18) sinalizam que as partes do objeto do contrato consistentes em elaboração de parecer e atuação defensiva no processo TC 036.608/2016-5 poderiam, em razão de sua complexidade e abrangência, ser considerados atividades de natureza singular e demandar a contratação de escritório de notória especialização, com o que se atenderia o requisito da essencialidade (peça 1, p. 8-9, e peça 18, p. 3, §§ 18 e 19).

13. Esse entendimento, contudo, não se estende aos outros quatro processos que compunham o objeto do contrato porque eles versavam sobre irregularidades em convênios, pesquisa de preços,

verbas trabalhistas e gestão de contratos, matérias que, de modo geral, são de natureza comum e rotineira e não exigiriam, por si sós, a expertise de escritório específico. O exame pormenorizado dos assuntos e das teses discutidas naqueles autos conduz à conclusão de que a defesa do conselho poderia ter sido efetuada mediante atuação de seu corpo jurídico ou, na existência de fator impeditivo para tanto, contratação de terceiro precedida de processo competitivo (vide detalhamento dos processos na peça 18, p. 4-5, § 25).

14. Em suma, os agentes não lograram comprovar, de forma inequívoca, a conexão indispensável e a complexidade extraordinária em cada um desses quatro processos que os tornassem singulares, de modo a comprovar que a situação fática se subsume à hipótese de inexigibilidade de licitação pública por inviabilidade de competição prevista do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 - aplicável no caso concreto ante a celebração do contrato em 2019, portanto anteriormente à entrada em vigor da Lei 14.333/2021.

15. Noutras palavras, a contratação direta de escritório de advocacia renomado se condiciona à demonstração de sua essencialidade e adequação para a plena satisfação do objeto, até mesmo porque geralmente os conselhos profissionais possuem corpo jurídico próprio, como é o caso do Cofen.

16. Por conseguinte, a contratação sob análise foi falha em sua fundamentação porque trouxe no mesmo instrumento serviços de natureza singular e outros de natureza comum e porque não comprovou a essencialidade daquele escritório para parte do objeto do contrato.

17. Daí as deliberações consignadas no dispositivo da decisão, integralmente reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

18. Diante disso, os interessados vêm interpor os recursos ora examinados.

ADMISSIBILIDADE

19. Perfilham-se os exames de admissibilidade juntados às peças 54 e 59, acolhidos pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas (peças 57 e 62), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.1 e 9.2 da decisão combatida.

MÉRITO

20. Delimitação

20.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) atenderam-se na contratação direta levada a cabo os requisitos da singularidade dos serviços e da notória especialização do seu prestador contratado (nesta instrução, item 21);

b) os ora recorrentes não agiram de má-fé e não incorreram em erro grosseiro ou em grave infração à norma legal ou regulamentar (*ibid*, item 22);

c) na dosimetria do valor pecuniário da multa aplicada o Tribunal não considerou ‘a natureza e a gravidade da infração, os danos para a administração, a culpabilidade do agente e suas circunstâncias agravantes ou atenuantes’, razão por que puniu os ora recorrentes com ‘rigor excessivo’ (*ibid*, item 23).

21. Da irregularidade da contratação direta objeto deste procedimento de controle administrativo

21.1. Os recorrentes aduzem a tese de que se atenderam na contratação direta memoriada os requisitos da singularidade dos serviços e da notória especialização do seu prestador contratado.

21.2. Trata-se de tese principal esteada nas teses secundárias parafraseadas a seguir, exaradas às peças 52, p. 2-8 e 10, e 56, p. 2-8 e 10.

i) Tese de que serviços advocatícios se revestem de singularidade legal intrínseca

21.3. Os recorrentes aduzem a tese secundária jurídica de que restou atendido o requisito da singularidade do objeto a contratar porque serviços advocatícios se revestem de singularidade *juris*



et de jure.

21.4. O Ministro Relator *a quo* teria entendido que

a jurisprudência do TCU seria no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios regida pela Lei 8.666/1993 seria medida excepcional, que exige a demonstração simultânea da notória especialização do contratado e da natureza singular do serviço [...]

21.5. Teria constado dos itens 12 a 16 da instrução reproduzida no relatório da decisão vergastada (peça 40) que ‘o Poder judiciário e o próprio TCU possuem entendimentos divergentes do mencionado no parágrafo anterior’.

21.6. A ‘singularidade’ se constituiria num ‘atributo que se associa diretamente à notória especialização do futuro contratado, mesmo antes da Nova Lei de Licitações.’

21.7. Nesse sentido os seguintes elementos de convencimento:

a) a Lei 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/1994), passou a estabelecer expressamente que os serviços profissionais de advogado são, por natureza, técnicos e singulares quando comprovada a notória especialização do profissional;

b) a Advocacia-Geral da União - AGU reconhece a possibilidade de contratação direta nesses moldes. De forma ainda mais contundente, a Recomendação 36 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP orienta seus membros a não ajuizarem ações de improbidade baseadas unicamente no questionamento da singularidade do serviço advocatício, reconhecendo a complexidade e a natureza *intuitu personae* da contratação; [...]

ii) Tese de que a jurisprudência de tribunais superiores é no sentido da possibilidade de contratação direta de advogados

21.8. Os recorrentes aduzem a tese secundária fática de que a jurisprudência de tribunais superiores é no sentido da possibilidade de contratação direta de advogados.

21.9. A tese se sustentaria nos seguintes elementos de convencimento:

a) o STF [Supremo Tribunal Federal] e o STJ [Superior Tribunal de Justiça] validam a contratação direta de advogados. A jurisprudência consolidada reconhece que, diante da natureza intelectual e da relação de confiança, é lícito ao administrador público escolher o profissional que julgar mais adequado, desde que demonstrados a notória especialização, a singularidade do serviço, a inadequação do quadro próprio e a compatibilidade de preços, o que foi plenamente atendido no caso.

iii) Tese de que era singular o objeto da contratação direta em face da complexidade das matérias enfrentadas nos processos em que atuou o escritório de advocacia

21.10. Os recorrentes aduzem a tese secundária fática de que no caso concreto restaram atendidos os requisitos da singularidade do objeto, em face da complexidade de todo processo de controle administrativo da competência desta Corte, e da notória especialização do prestador dos serviços advocatícios.

21.11. A tese se sustentaria nos os seguintes elementos de convencimento:

a) a Lei 8.666/1993, em seu art. 25, inc. II, autoriza a contratação direta de serviços técnicos por inexigibilidade de licitação. Para serviços advocatícios, essa permissão é condicionada à demonstração de dois requisitos cumulativos: a notória especialização do profissional ou escritório e a natureza singular do serviço a ser prestado, elementos que inviabilizariam a competição objetiva;

a.1) a notória especialização é definida pela própria Lei 8.666/1993 como a qualidade de um profissional ou empresa cujo reconhecimento em sua área de atuação permite inferir que seu trabalho é o mais adequado para satisfazer o objeto do contrato. Essa notoriedade é aferida por meio de critérios objetivos como publicações, experiência, estudos aprofundados, equipe técnica qualificada e desempenhos anteriores;



a.2) a singularidade, por sua vez, é caracterizada como um atributo incomum que distingue o serviço dos demais. Não se trata de uma tarefa rotineira que qualquer especialista poderia executar satisfatoriamente, mas sim de uma demanda que exige um grau de sofisticação e uma abordagem diferenciada, tornando a escolha do prestador de serviço não indiferente para a Administração Pública;

b) a notória especialização do escritório Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados é um fato incontroverso, não tendo sido sequer questionada na instrução processual. A vasta experiência em processos perante os Tribunais de Contas se mostra como prova fundamental dessa especialização;

c) a singularidade do objeto reside na elevada complexidade das questões enfrentadas pelos Conselhos de Fiscalização Profissional. Debates sobre sua natureza jurídica híbrida, regime de pessoal, poder normativo e responsabilidade dos conselheiros criavam um cenário de incerteza jurídica que demandava uma atuação estratégica e altamente especializada, ultrapassando a advocacia de rotina;

d) a singularidade não pode ser avaliada por meio da análise isolada de cada processo ou do parecer a ser elaborado. A contratação visava uma atuação integrada, com o objetivo de harmonizar teses jurídicas e consolidar uma jurisprudência favorável aos Conselhos Profissionais perante a Corte de Contas, o que confere ao escopo total do contrato um caráter estratégico e singular;

e) os próprios processos em trâmite no TCU são, por natureza, singulares. Eles não seguem os ritos processuais comuns (Lei de Processo Administrativo ou CPC), possuem lacunas normativas e peculiaridades como a ausência de delimitação da lide na fase inicial, o que permite o acréscimo de novas acusações a qualquer momento, exigindo uma expertise processual única;

f) a existência de outros profissionais capazes não descaracteriza a singularidade, que está ligada a um componente criativo, intelectual e de confiança, justificando a escolha discricionária de um profissional específico que inspira maior segurança para o atendimento do interesse público;

g) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF e a Súmula 39 do TCU são invocadas para reforçar que a inexigibilidade se justifica quando a complexidade do serviço demanda um elo de especial confiança, tornando a competição inviável. A escolha se baseia em um grau de subjetividade que os critérios objetivos de uma licitação não conseguem mensurar adequadamente;

iv) Tese de que o corpo jurídico do Cofen carecia de competência para levar a cabo a atuação defensiva nos processos objeto do contrato celebrado

21.12. Os recorrentes aduzem a tese secundária fática de que o corpo jurídico do Cofen carecia de competência para levar a cabo a atuação defensiva nos processos objeto do contrato celebrado.

21.13. A tese se sustentaria nos seguintes elementos de convencimento:

a) a contratação externa de atuação jurídica foi necessária porque as demandas extrapolavam a competência rotineira do corpo jurídico do COFEN. Adicionalmente, evidencia-se nos autos a justificativa de um potencial conflito de interesses, já que a atuação do quadro próprio em temas que afetam a natureza jurídica da entidade e o regime de seus empregados poderia ser viesada;

Análise

21.14. A tese principal não merece acolhida porque, como se verá a seguir, não merece prosperar nenhuma das teses secundárias que a sustentariam.

v) Da necessária distinção entre a singularidade fática do objeto a contratar prevista nas Leis 8.666/1993 e 14.333/2021 e a singularidade intrínseca de serviços advocatícios estabelecida pela Lei 8.906/1994

21.15. Não merece prosperar a tese jurídica de que se presume legalmente o atendimento o requisito da singularidade do objeto a contratar diretamente porque serviços advocatícios se revestem de singularidade *juris et de jure* (cf. subitem 21.3 desta instrução).

21.16. É juridicamente ilógico o entendimento de que, por haver o art. 3º-A da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), com sua redação dada pela Lei 14.039/2020, adjetivado de 'singular' a natureza dos serviços advocatícios, presume-se legalmente a singularidade dos serviços advocatícios e contratar e que, de conseguinte, toda contratação de serviços desse jaez se subsume à hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição atraente da incidência do art. 25 da Lei 8.666/1999, vigente à época dos fatos, ou do art. 74 da presentemente vigente Lei 14.333/2021.

21.17. A Corte rejeitou essa tese no julgamento de que resultou o Acórdão 757/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, de cuja fundamentação se extrai o seguinte trecho bastante esclarecedor:

‘37. A seguir se transcreve excerto do relatório que integra o Acórdão 7.982/2021-TCU-Segunda Câmara (ministro-relator André de Carvalho), prolatado após a publicação da Lei 14.039/2020, que aborda o Acórdão 3.742/2020-TCU-Plenário (ministro-relator Bruno Dantas), ressalta a necessidade de demonstração da singularidade do objeto e a notória especialização da contratada, para a contratação direta, por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, e menciona a ADC 45, em trâmite no Supremo Tribunal Federal:

60. Quanto à possibilidade de contratação do perito por inexigibilidade, com base no § 1º do art. 25 do Decreto-Lei 9.295, de 27 de maio de 1946, inserido pela Lei 14.039/2020, que informa, in verbis, que 'os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei', entende-se que a melhor interpretação, especialmente considerando também o § 2º do mesmo artigo, é no sentido de que o enquadramento na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 ocorre quando restar caracterizada a notória especialização do profissional ou da sociedade de profissionais, conforme definido no já citado § 2º, e quando esse profissional é o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Em outras palavras, para o enquadramento na hipótese de inexigibilidade em questão, persiste o requisito de que os serviços a serem contratados sejam de natureza singular, pois, apenas para esses serviços, a contratação de um profissional de notória especialização é mais adequada à plena satisfação do objeto do contrato. Um serviço comum pode ser perfeitamente satisfeito por um profissional habilitado que não tenha necessariamente notória especialização.

61. Devido ao pouco tempo de vigência da lei, publicada em 18/8/2020, encontramos apenas o Acórdão 3.742/2020-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas, tratando da aplicação e/ou interpretação da referida lei, e que vai nesse mesmo sentido, conforme trechos abaixo. Ressalte-se que a mesma lei incluiu dispositivos semelhantes na Lei 8.906/1994, tratando de serviços advocatícios.

'Considerando que o representante alega, em suma, que, com o advento da Lei 14.039/2020, os serviços advocatícios são, por imposição legal e por sua natureza, técnicos e singulares, não podendo, por consequência lógica, serem licitados pela modalidade pregão, entendimento esse confirmado pelo julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 45 no Supremo Tribunal Federal, bem como de que houvera alteração no edital que ensejaria a republicação do edital;

Considerando que a mencionada Lei inseriu dispositivo na Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB) o qual estabelece que 'os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei';

Considerando que a decisão parcial na ADC STF 45 reitera o disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 e na Súmula TCU 252, quanto aos requisitos para que seja caracterizada a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos;

Considerando, no entanto, que nem todos os serviços advocatícios são considerados técnicos e singulares, entendimento esse que está em consonância com ADC 45;

Considerando que os serviços objeto do Pregão 1/2020 não possuem complexidade especial ou natureza singular, caracterizando-se como comuns, o que faz com que sua contratação ocorra

por meio da utilização da modalidade pregão;'

62. Nos socorreremos, ainda, da doutrina especializada para a melhor compreensão do seu texto. **Abaixo segue percuciente análise realizada pelo Juiz Federal Márcio André Lopes Cavalcante**, que edita a página da internet 'Dizer o Direito':

A Lei 14.039/2020, de forma sutil, tentou abolir, na prática, um dos requisitos exigidos pela Lei 8.666/93 e pela jurisprudência: a natureza singular do serviço. A redação da Lei 14.039/2020, propositalmente, embaralha os conceitos ao afirmar que os serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade 'são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização'. Em outras palavras, em uma interpretação literal, o que o dispositivo afirma é que o serviço desempenhado pelo profissional deve ser considerado técnico e singular quando for comprovada a sua notória especialização. Ocorre que não existe essa proposta relação de consequencialidade. Com isso, como já dito, a lei mistura três conceitos distintos e autônomos: 1) serviços técnicos profissionais especializados; 2) serviços de natureza singular; 3) serviços exercidos por quem tenha notória especialização. Os serviços advocatícios e de contabilidade são sempre serviços técnicos profissionais especializados. Sempre. É da sua essência. Lei nenhuma poderia dizer o contrário. Além disso, estão previstos expressamente no art. 13 da Lei 8.666/93. Vale ressaltar, no entanto, que nem sempre os serviços advocatícios e de contabilidade terão natureza singular. Imaginemos o ajuizamento de uma execução fiscal para cobrança de IPTU.

Consiste em serviço advocatício e, portanto, tem natureza técnica profissional especializada. Por outro lado, é um serviço de natureza comum, que nada tem de singular (único, distinto, ímpar). Logo, não pode ser contratado diretamente sem licitação mesmo que o escritório que seja contratado detenha notória especialização. (<https://www.dizerodireito.com.br/2020/08/comentarios-lei-140392020-que-dispoe.html>, acessado em 1/3/2021).’ [grifou-se]

21.18. Perfilha-se esse entendimento do Tribunal. A inviabilidade de competição prevista nas cabeças dos arts. 25 da Lei 8.666/1993 e 74 da Lei 14.333/2021, cujos incisos são meramente exemplificativos, decorre da singularidade de fato, verificada no exame do caso concreto, do objeto (fornecimento de bens ou prestações de serviços) a ser contratado. Diversamente do alegado, essa singularidade não se confunde, no caso de contratação de profissionais ou empresas prestadores de serviços advocatícios, com a singularidade *juris et de jure* desses serviços por disposição o art. 3º-A da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), com sua redação dada pela Lei 14.039/2020.

21.19. A contratação administrativa direta fulcrada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, como também a arrimada no art. 74, inciso III, da ora vigente Lei 14.333/2021, se condiciona ao atendimento tanto do requisito da singularidade dos serviços a contratar como do requisito da notoriedade da especialização do profissional ou da empresa a ser contratada diretamente. Há que dar cabo de interpretação teleológica desses dispositivos legais para concluir que a observância dos princípios jurídicos informadores da ações da Administração Pública (cf. art. 37 da Constituição da República e art. 5º da Lei 14.333/2021) faz mandatória a verificação em cada caso concreto da singularidade de fato do serviços a contratar, de maneira que para os fins almejados mediante esses estatutos legais não se pode contratar diretamente por inexigibilidade de licitação todo serviço advocatício, independentemente de sua singularidade de fato, sob o argumento de que o Estatuto da OAB adjetiva de singular os serviços prestados por determinada categoria profissional.

21.20. Na hipótese exemplificativa de contratação direta prevista no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, a notória especialização de profissionais ou empresas se constitui num segundo requisito a ser atendido, depois de atendido, em ordem lógica das análises a serem empreendidas pela Administração, o requisito da singularidade da natureza dos serviços técnicos a serem contratados enumerados no art. 13 do mesmo estatuto legal.

21.21. Assim, na ordem lógica a ser observada na contratação direta na hipótese prevista no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1999, em primeiro lugar a Administração identifica a necessidade de

contratar a prestação de serviços técnicos e dá início ao procedimento administrativo de contratação. Em segundo lugar, iniciado o procedimento, percebe a inviabilidade de competição porque os critérios objetivos de julgamento, como o do menor preço, são insuficientes para garantir a execução segura em face da singularidade dos serviços impossibilitadora da comparação direta entre propostas oferecidas por interessados em contratar. Em terceiro lugar, a fim de observar os ditames da referida lei acerca da contratação direta por inviabilidade de competição, verifica que os serviços se categorizam como os previstos no art. 13 daquele diploma e que é preciso atender ao requisito da especialização notória dos profissionais ou empresas a contratar.

vi) Do condicionamento da contratação direta de advogados de notória especialização ao atendimento do requisito da singularidade do objeto a contratar

21.22. A tese fática de que a jurisprudência de tribunais superiores é no sentido da possibilidade de contratação direta de advogados (cf. subitem 21.8 desta instrução) corresponde à verdade dos fatos, mas não implica erro no julgamento impugnado.

21.23. A decisão combatida não resultou do juízo de que é injurídica toda contratação direta de advogados, mas antes, como visto nos subitens 21.16 a 21.21 desta instrução, do entendimento de que contratações desse jaez se condicionam ao atendimento tanto do requisito da singularidade do objeto como do requisito da notória especialização do prestador de serviço a contratar.

21.24. Como memoriado, a Corte reputou que no caso concreto a contratação levada a cabo foi injurídica pelas razões parafraseadas nos subitens 10 a 14 desta instrução.

21.25. Portanto, o entendimento esposado no julgamento combatido não vai de encontro aos alegadamente emanados nos ali reproduzidos, todos, segundo os próprios recorrentes, arrimados na singularidade dos serviços cuja prestação será contratada.

21.26. É de notar que os recorrentes se contradizem, pois no alegado entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) exarado no trecho de seus instrumentos de recurso transcrito no subitem 21.9 haveria a contratação direta de advogados se condiciona à ‘demonstra[ção]’ da ‘singularidade do serviço’, o que vai de encontro à tese anteriormente aduzida de que serviços advocatícios podem ser invariavelmente contratados diretamente - o que faria prescindível a demonstração da singularidade do serviço a contratar -- na medida em que se revestem de singularidade *juris et de jure*.

vii) Do não atendimento no caso concreto do requisito da singularidade do objeto a contratar

21.27. Não merece prosperar a tese fática de que restaram atendidos tanto o requisito da singularidade do objeto e como o da notória especialização do prestador do serviço contratado (cf. subitem 21.10 desta instrução).

21.28. Esta Corte não questionou a notória especialização do escritório de advocacia contratado. Depreende-se da leitura da fundamentação da decisão (peça 39) que o julgamento impugnado se fundou na não subsunção da situação fática à hipótese de inviabilidade de competição possibilitadora de contratação direta prevista no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

21.29. O entendimento do Tribunal foi claro no sentido de que não se atendeu o requisito da singularidade dos serviços a contratar, um dos dois requisitos como visto no subitem 21.21 desta instrução, a serem simultaneamente atendidos para fundamentar faticamente a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

21.30. Como memoriado nos itens 7 a 14 desta instrução, o Tribunal entendeu que apenas parte do objeto do contrato sob análise potencialmente atende o requisito da singularidade estabelecido no art. 25, inciso II, da Lei 9.873/1999, a saber a correspondente a elaboração de parecer e a atuação defensiva no processo TC 036.608/2016-5.

21.31. No juízo da Corte, não atende o mencionado requisito a parte do mencionado objeto correspondente às atuações defensivas nos quatro processos discriminados a seguir (cf. detalhamento dos processos à peça 18, p. 4-5, item 25):



- a) TC 001.320/2014-9, em que se fizeram as imputações de provação de despesa não prevista em Programa de Trabalho e de contratação direta de empresa sem contrato de exclusividade com artistas;
- b) TC 021.899/2014-2, em que se fez a imputação de não observância de diretrizes desta Corte relativas a pesquisas de preços;
- c) TC 030.787/2015-7, em que se fizeram as imputações de ocorrências de irregularidades em pagamentos de verbas trabalhistas e de prática de nepotismo;
- d) TC 029.557/2016-0, em que se fez a imputação de ocorrência de irregularidades em gestões de contratos administrativos.

21.32. A Corte entendeu que questões jurídico-administrativas enfrentadas nos quatro processos discriminados parágrafo precedente não são incomuns ou de complexidade extraordinária. Essa sua característica fazia viável a competição entre escritórios de advocacia para atuar nesses processos em defesa do Cofen, de maneira que não restou atendida a exigência de inviabilidade de competição caracterizadora da inexigibilidade de licitação insculpida tanto no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993 - aplicável no caso concreto ante a celebração da contratação direta em 2019 - como no *caput* do art. 74 da Lei 14.333/2021, quando mesmo se considerasse este último estatuto legal aplicável apenas para argumentar.

21.33. O Tribunal reputou complexa a matéria objeto do TC 036.608/2016-5 e a elaboração de parecer sobre a aquisição de máscaras durante a doença pandêmica causada pelo Novo Coronavírus (Covid-19), mas que seria ilógico ter por inviável a competição em razão desse processo e desse parecer por haverem sido incluídos no objeto de contrato administrativo mediante termo aditivo, de forma que originalmente se celebrou a contratação direta para a prestação de serviços nos quatro processo referidos no subitem 21.31 desta instrução, cujas matérias a Corte reputou comuns e elementares.

21.34. Disso se deflui que, diversamente do alegado, não restaram atendidos simultaneamente os requisitos da singularidade do objeto e da notoriedade da especialização do prestador do serviço. Somente o último restou atendido.

ix) Do encaminhamento administrativo ante a incapacidade dos quadros de entidade gestora de recursos públicos para levar a cabo atuações defensórias em causas administrativas ou judiciais complexa

21.35. Quando mesmo se admita a sua corresponda à verdade dos fatos, a tese secundária fática de que o corpo jurídico do Cofen carecia de competência para levar a cabo a atuação defensiva nos processos objeto do contrato celebrado (cf. subitem 21.8 desta instrução) não implica erro no julgamento impugnado.

21.36. Por si só, a suposta incapacidade não se presta para motivar a contratação direta de prestador de serviço capacitado porque esta se condiciona à singularidade do objeto a contratar. Tratando-se de objeto comum e elementar, tal como no caso dos quatro processos originalmente constitutivos do objeto a contratar, não é inviável a competição e a situação fática não se subsume à hipótese prevista nas cabeças dos arts. 25 da Lei 8.666/1993 e 74 da Lei 14.333/2021, de modo que cumpre promover a licitação pública da contratação.

x) Conclusão acerca da tese principal aduzida

21.37. Percebe-se que nenhuma das teses secundárias merece prosperar porque em suas sustentações não se demonstra a singularidade dos serviços objetos dos quatro processos enumerados no subitem 21.31 desta instrução, constitutivos do objeto da contratação direta originalmente celebrada.

21.38. Assim, descabe acolher a tese principal que elas sustentariam, a saber a de que restaram atendidos tanto o requisito da singularidade do objeto a contratar diretamente como o da notória especialização do prestador de serviço a contratar diretamente.

21.39. O primeiro requisito mencionado não restou atendido e presentemente os recorrentes não demonstram a singularidade dos serviços advocatícios a serem prestados em nenhum dos quatro processos mencionados, de forma que as sustentações aduzidas não fazem ver erro de julgamento na decisão impugnada.

22. Da juridicidade da fundamentação fática da decisão objurgada em incurso dos ora recorrentes em conduta injurídica culposa e grave

22.1. Os recorrentes aduzem a tese de que não agiram de má-fé e não incorreram em erro grosseiro ou em grave infração à norma legal ou regulamentar.

22.2. Parafraseiam-na a seguir as sustentações, exaradas às peças 52, p. 2-8, e 56, p. 2-9.

22.3. A Lei 13.655/2018 teria ‘d[ado] novos contornos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB’ e disposto que ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão ponderadas consequências práticas da decisão, os obstáculos e as dificuldades reais dos agentes e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’.

22.4. Como se depreenderia da leitura do infratranscrito trecho da fundamentação do Acórdão 1460/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, naquele aresto a Corte teria ‘consolid[ado] o entendimento disposto nos arts. 22 e 28 da LINDB, de que a responsabilização dos agentes públicos somente ocorrerá em caso de incontestado erro grosseiro dos envolvidos’:

‘Por fim, embora a absolvição criminal por insuficiência de provas (art. 386, VII, do CPP) não possua o condão de vincular automaticamente esta esfera administrativa, o trânsito em julgado dessa decisão - que explicitamente afastou a comprovação de dolo específico em causar prejuízo aos cofres públicos - não pode ser um elemento desconsiderado na justa ponderação dos fatos. Esse pronunciamento judicial, alcançado sob o crivo de uma instrução probatória mais rigorosa, corrobora a tese da ausência de dolo ou erro grosseiro na conduta administrativa, servindo como mais um elemento de convicção que, somado aos demais, aponta para a necessidade de revisão do julgado condenatório.

Diante do exposto, e por todos os fundamentos aqui detalhados, concluo que a responsabilidade imputada ao recorrente deve ser afastada. A tese da inviabilidade de percepção dos vícios, fortalecida pela jurisprudência desta Corte (Acórdão 378/2023-TCU-Plenário) e pela análise de sua conduta à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB, demonstra a ausência de erro grosseiro, pressuposto indispensável para a responsabilização pessoal do agente público, especialmente em um cenário de manifesta inexigibilidade de conduta diversa. Torna-se, por conseguinte, insubsistente condenação em débito e a aplicação de multa que lhe foram originalmente cominadas.’

22.5. No caso concreto, a ‘interpretação normativa’ adotada pelos ora recorrentes no sentido da inexigibilidade de licitação seria plausível e conforme com ‘entendimento do Poder Judiciário e do próprio TCU, mesmo que conflitante com outros Acórdãos’.

22.6. Tais circunstâncias ‘comprova[riam] a ausência de má-fé ou erro grosseiro’ por parte dos ora recorrentes.

22.7. O Tribunal teria se manifestado no julgamento de que resultou o Acórdão 1.591/2011-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman, no sentido da inexistência de erro grosseiro ‘em caso que a posição defendida pelo agente foi contrária à posição da Corte de Contas e da doutrina majoritária, mas que encontrou amparo em posicionamentos doutrinários isolados’. Os recorrentes assim reproduzem trecho da fundamentação da quela decisão:

‘73. Dentro desse quadro, verifico que a manifestação dos consultores jurídicos, ao tratar da viabilidade de contratação direta da Cobra Tecnologia S.A., escudou-se em pronunciamentos doutrinários (vide fls. 191, anexo 1), posicionamento que, ainda que não coincida com o entendimento desta Corte acerca da matéria e seja amparado por minoria de doutrinadores, não deixa de corresponder a interpretação de disposições legais. Além disso, pode-se constatar que o

parecer em questão, ainda que defendendo posicionamento em outro sentido, expressamente admitiu a existência de divergências na interpretação da matéria e indicou qual a compreensão desta Corte de Contas a respeito do tema (vide §§ 14 e 15, fls. 191, anexo 1). Diante, então, do entendimento manifestado pelo STF em face do MS 24.073-3-DF, no sentido de que o advogado somente será responsabilizado em caso de erro grave inescusável ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo, e por também não identificar, na hipótese, a mesma situação configurada no MS 24.584- 1-DF, também apreciado pelo STF, não vislumbro, na hipótese, elementos suficientes para, nestes autos, apenar os Srs. Cordesito Antunes de Figueiredo e Maria Abadia Alves. Posiciono-me, portanto, por não acolher suas justificativas em face da audiência determinada por força do Despacho de 10/4/2006, deixando de aplicar a pena correspondente em face da mencionada jurisprudência do STF.’

22.8. Diante disso, a situação fática não se subsumiria à hipótese de punição mediante aplicação de multa por incurso em grave infração à norma legal ou regulamentar prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

Análise

22.9. Sem razão os recorrentes.

22.10. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB, a análise da caracterização do dolo ou erro grosseiro tendo em vista a diretriz constante do seu art. 28 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.

22.11. 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, 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).

22.12. 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 - 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).

22.13. Como corolário, a aplicação de sanção punitiva pela Corte, como se deu no caso concreto, pressupõe o sopesamento tanto da natureza e da gravidade da irregularidade sob análise como as condições reais do gestor quando da execução das políticas públicas.

22.14. No caso sob análise, reputa-se injurídica culposa e grave, na melhor das hipóteses, a conduta dos ora recorrentes porque ela se constitui em violação não só às normas legais regedoras de licitações públicas invocadas na análise desenvolvida nos subitens 21.15 a 21.21 desta instrução, mas também a princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade insculpidos no caput do art. 37 da Constituição da República, dentre outros princípios jurídicos informadores das ações da Administração Pública.

22.15. Quanto à afirmação dos recorrentes de que não agiram de má-fé, não se está no âmbito do Direito Civil, mas antes no do Direito Financeiro. É inexigível à punição mediante aplicação de multa e ao julgamento no sentido da irregularidade das contas pelo Tribunal a ocorrência de conduta de má-fé. Pacífica a jurisprudência do Tribunal no sentido de que para tanto é suficiente a existência, tal como no caso concreto, de conduta injurídica culposa e grave.

22.16. A situação fática objeto deste procedimento de controle se distingue da objeto do julgamento de que resultou o Acórdão 1.591/2011-TCU-Plenário, invocado pelos recorrentes. Isso porque o

entendimento por eles sustentado, noutras palavras, de que a notória especialização de escritório de advocacia faz jurídica a sua contratação direta sob a justificativa de inviabilidade de competição independentemente da singularidade do serviço a ser prestado não encontra amparo em norma legal, na doutrina ou jurisprudência pátria.

23. Da discricionariedade da dosimetria da punição aplicada pelo Estado-Juiz em processo de controle administrativo de competência deste Tribunal

23.1. Os recorrentes aduzem a tese de que na dosimetria do valor pecuniário da multa aplicada o Tribunal não considerou ‘a natureza e a gravidade da infração, os danos para a administração, a culpabilidade do agente e suas circunstâncias agravantes ou atenuantes’, razão por que os puniu com ‘rigor excessivo’.

23.2. Parafraseiam-na a seguir as sustentações exaradas às peças 52, p. 9-10, e 56, p. 9-10.

23.3. A LINDB estatuiria que na esfera controladora ‘não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão’, de forma que deveria ‘a motivação demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta’.

23.4. A Corte não teria considerado os entendimentos da Unidade Técnica, exarados no trecho infratranscrito da instrução reproduzida no relatório da decisão guerreada (peça 40), de que ‘o escritório contratado possui destacada atuação no TCU’ e de que ‘não há gravidade na conduta dos agentes que justifique uma eventual penalidade, que seria medida de rigor excessivo’:

‘17. O escritório contratado possui destacada atuação no TCU. Atua também em outras áreas de conhecimento especializado. Assim, mesmo que se considere falha a atuação dos responsáveis, não há gravidade em sua conduta que justifique uma eventual penalidade, que seria medida de rigor excessivo.

18. Por outras palavras, ainda que se considere que a ausência da demonstração, ao tempo dos fatos, fosse fato, no mínimo, culpável, entende-se que, no atual contexto, não possui antijuricidade que determine a punição dos envolvidos.

19. Cumpre lembrar que antijuricidade é atributo de um ato ou fato que o torna contrário ao ordenamento jurídico. Trata-se da contrariedade de uma ação em relação às normas e princípios legais estabelecidos. Um ato é considerado antijurídico quando fere ou desrespeita esses preceitos, podendo ser passível de sanção ou punição.

20. No TCU, pode-se entender que antijuricidade é um dos elementos que compõem a análise dos responsáveis de gestores de recursos públicos. Para que um ato seja considerado ilícito, ele deve ser tipificado como antijurídico. Para que um gestor seja punível, além de antijurídico, o fato deve ser entendido como erro grave, nas condições estabelecidas na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. E, na presente situação, em razão da abolição da antijuridicidade pela Nova Lei de Licitações, já que a singularidade, não demonstrada ao tempo da contratação, deixou de existir como elemento a ser comprovado na contratação de serviços técnicos especializados de notória especialização por inexigibilidade de licitação e também por se entender que o erro cometido é escusável, não há conduta com densidade suficiente para que sejam aplicadas sanções aos responsáveis nestes autos. Portanto, as presentes razões de justificativa devem ser acatadas.

G. CONCLUSÃO

21. A reforma das atuais leis ocorreu in melius. Sendo assim, considera-se que a conduta dos responsáveis, de não comprovação de singularidade, não deve ser punida, mesmo que ao tempo dos fatos ainda fosse algo exigido pela Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993). Além disso, compreende-se que o erro cometido ao tempo dos fatos foi escusável, não sendo suficiente para aplicação de sanções aos responsáveis. Sendo assim, propõe-se o acolhimento das razões de justificativas apresentadas, com o presente processo devendo ser arquivado.’

Análise

23.5. Não assiste razão aos recorrentes.

23.6. Os processos de controle externo da Administração Pública da competência deste Tribunal têm regramento próprio estabelecido na Lei 8.443/1992. Por isso, não lhes são obrigatoriamente aplicáveis normas ou institutos jurídicos do Direito Penal.

23.7. Em Direito Penal, faz-se dosimetria objetiva da pena a ser aplicada pelo Estado-Juiz por força do art. 59 do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal brasileiro - CP), acrescidos, no caso de pena consistente em multa, dos critérios especiais previstos no art. 60, *caput* e § 1º, do mesmo estatuto legal.

23.8. Esse não é o caso das punições administrativas estatuídas na Lei 8.443/1992, de que não constam parâmetros de fixação do seu valor pecuniário. Assim, o TCU não empreende dosimetria objetiva da multa. Nesse sentido o Acórdão 60/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

‘[...] 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, eventualmente, a condição econômica do agente sancionado. 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.’

23.9. A fixação do valor pecuniário das penas a serem aplicadas 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 a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 944/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes:

‘A alegada obscuridade quanto aos critérios para aplicação da multa também não procede. Afinal, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a dosimetria da pena, no âmbito do TCU, 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 um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. (v.g. Acórdãos 795/2014, 123/2014, ambos do Plenário, 9.402/2015-2ª Câmara).’

23.10. Colhe-se da lição de Zanolini (*Infrações e sanções administrativas*, 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 94-96) que:

‘A dosagem da penalidade a ser imposta atenderá à finalidade objetivada pela lei. **Será discricionária** dentro dos limites legais, mas vinculada à finalidade a ser alcançada. Em direito, os fins não justificam todos os meios.

Em síntese, as sanções devem guardar proporção com a finalidade buscada. O excesso deve ser evitado e, em caso de exacerbação, o Judiciário reconhecerá a ilegalidade ou inconstitucionalidade da punição. O contraste do desvio de poder será apurado pela análise dos direitos individuais previstos na Constituição Federal.’ [grifou-se]

23.11. Também se infere a discricionariedade aludida da leitura atenta das expressões ‘poderá aplicar’ multa nos citados artigos 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e, respectivamente, ‘de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário’ e ‘de até Cr\$ 42.000.000,00 [...] ou valor equivalente’. Quer dizer, a lei faculta ao Tribunal aplicar ou não multa, o que faz claro que tanto a aplicação mesma das multas previstas nos arts. 57 ou 58 da Lei 8.443/1992 como a fixação do seu valor até os limites nesses dispositivos estabelecidos, são atribuições desta Corte no exercício do poder discricionário da Administração.

23.12. Dessa forma, não se pode negar o caráter discricionário que é inerente ao arbitramento do valor da multa em questão decorrente dos ditames da lei regedora da matéria. A feitura da dosimetria do valor da punição pecuniária observando-se os seus limites previstos nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 é atribuição desta Corte no exercício do seu juízo da reprovabilidade da conduta ante as circunstâncias do caso concreto.

23.13. Infere-se do entendimento reproduzido no subitem 23.10 desta instrução que ao se arbitrar o valor de uma multa administrativa há que se atender à finalidade visada pela lei autorizadora de tal sancionamento.

23.14. Dá-se que a Lei 8.443/1992 não estatui quais seriam as finalidades das multas aplicáveis pelo TCU, no exercício do controle externo, previstas nos seus arts. 57 e 58.

23.15. Diante da omissão da lei, cumpre ao Tribunal proceder ao arbitramento do valor da multa, observando a gravidade da conduta antijurídica que a fundou faticamente e os seus mencionados limites legais e considerando as circunstâncias do caso concreto, incluídos os aspectos relativos ao sujeito passivo alvo da sanção.

23.16. Reputa-se que se aplica para tanto, por analogia, o art. 59, *caput* e inciso II, do CP. Dentre tais circunstâncias, a culpabilidade em sentido amplo – vale dizer, no sentido que abarca culpa e dolo –, a cujo respeito Fernando Capez leciona (Direito Penal. Vol. 1. 8ª edição. p. 418. São Paulo, 2005):

‘O grau de culpa e a intensidade do dolo importam na quantidade de pena que será atribuída ao acusado. Em outras palavras, todos que agem com dolo ou culpa cometem crime doloso ou culposos, mas, dependendo da intensidade dessa culpa ou desse dolo, a pena será mais ou menos branda.’

23.17. No caso concreto, o valor da multa aplicado está conforme com o limite estabelecido no art. 58 da mencionada lei.

23.18. A gravidade da conduta injurídica culposa dos ora recorrentes restou caracterizada ante o exposto nos subitens 21.27 a 21.34 desta instrução, eis por que se observou o princípio da proporcionalidade informador do sistema jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO

24. Das análises empreendidas relativamente ao mérito dos recursos se conclui que:

- a) não se atendeu na contração direta levada a cabo o requisito da singularidade dos serviços em que consistia originalmente o objeto a contratar;
- b) os ora recorrentes incorreram em conduta injurídica culposa e grave, situação fática que se subsume à hipótese prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.666/1993;
- c) é discricionário o arbitramento pelo Tribunal dos valores pecuniários das multas previstas na Lei 8.443/1992, respeitados os seus limites nela previstos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior esta análise dos pedidos de reexame interpostos por Gilney Guerra de Medeiros e Manoel Carlos Neri da Silva contra o Acórdão 2.303/2025-TCU-Plenário e se propõe, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso II, 286 do RI/TCU:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.

À consideração superior.”

É o Relatório.

VOTO



Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Gilney Guerra de Medeiros, então presidente do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), e Manoel Carlos Neri da Silva, seu 1º Tesoureiro, contra o Acórdão 2.303/2025-TCU-Plenário, que, ao julgar representação parcialmente procedente, aplicou-lhes multa individual com fundamento no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

2. A sanção decorreu da constatação de irregularidade na contratação direta, por meio do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 1/2019, do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, promovida pelo Cofen. O Tribunal entendeu que parte do objeto contratado – a atuação defensoria em quatro processos específicos nesta Corte – não possuía a natureza singular exigida pelo art. 25, II, da Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos.

3. Os recorrentes sustentam, em síntese, a regularidade da contratação, sob os seguintes argumentos principais: i) a singularidade dos serviços advocatícios seria intrínseca e legalmente presumida, conforme a Lei 14.039/2020, e o objeto contratado, visto de forma integrada, possuía caráter estratégico e complexo; ii) não teriam agido com erro grosseiro ou má-fé, pois sua interpretação da norma seria plausível e amparada por jurisprudência; e iii) a multa aplicada teria sido excessiva, desconsiderando as circunstâncias do caso.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu que os argumentos recursais apresentados não são capazes de elidir as irregularidades que fundamentaram a deliberação recorrida, propondo, ao final, o conhecimento dos recursos para negar-lhes provimento.

5. Feito este resumo, passo a decidir.

6. Inicialmente, ratifico os despachos que conheceram dos pedidos de reexame, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992 (peças 54 e 59).

7. No mérito, alinho-me integralmente às conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem.

8. A controvérsia central reside em definir se a contratação direta em tela atendeu aos pressupostos legais de inexigibilidade de licitação. Os recorrentes defendem a tese de que a singularidade dos serviços advocatícios seria intrínseca, conforme presunção legal, especialmente após a edição da Lei 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Advocacia.

9. Tal argumento não merece prosperar. Como bem apontado pela AudRecursos, a singularidade a que se refere o Estatuto da OAB não se confunde com o requisito exigido pela legislação de licitações e contratos vigente à época como pressuposto para a inviabilidade de competição, conforme pacificado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do consignado no Acórdão 3.742/2020-TCU-Plenário.

10. A Lei 8.666/1993, aplicável ao caso, expressamente exigia a demonstração fática de que o serviço, por sua natureza incomum e excepcional, não poderia ser submetido a critérios objetivos de julgamento. A mera natureza técnica de um serviço não o torna, por si só, singular para fins de afastar o dever de licitar.

11. No caso concreto, o objeto original do contrato abrangia a atuação em quatro processos distintos neste Tribunal, cujas matérias – irregularidades em convênios, pesquisa de preços, verbas trabalhistas e gestão de contratos – são de natureza comum e rotineira no âmbito do controle externo. A defesa nessas causas, embora exija conhecimento técnico, não demanda uma expertise extraordinária que inviabilize a competição entre os diversos escritórios qualificados que atuam perante esta Corte.

12. O argumento de que a contratação visava a uma "atuação integrada" para "harmonizar teses" não se sustenta como justificativa para a inexigibilidade. Trata-se de mera conveniência administrativa, que poderia ser alcançada pela coordenação do próprio corpo jurídico do Cofen.



Ademais, os serviços de maior complexidade, que poderiam, em tese, justificar a contratação direta, foram incluídos no contrato por meio de termos aditivos, não podendo, portanto, fundamentar a regularidade da contratação original.

13. Refutada a argumentação de regularidade do ato, passo a analisar a tese de ausência de erro grosseiro. Os recorrentes afirmam que sua conduta se baseou em interpretação plausível da norma. Contudo, os elementos e análises constantes dos autos demonstram o contrário. A contratação direta de serviços técnicos especializados é medida excepcional, e seus requisitos – notória especialização e singularidade do objeto – são de conhecimento mandatório para qualquer gestor público.

14. Ao autorizarem uma contratação sem a devida segregação e sem demonstrar a inviabilidade de competição para cada parcela do objeto, os responsáveis incorreram em grave inobservância do dever de cuidado. A conduta não se ampara em dúvida razoável, mas em falha na aplicação de preceitos basilares do direito administrativo. Configura-se, assim, o erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), o que atrai a competência sancionatória deste Tribunal.

15. Por fim, quanto à dosimetria da multa, recorro que sua fixação é ato discricionário desta Corte, balizado pela gravidade da infração, pelas circunstâncias do caso e pelos limites legais. A sanção aplicada, no valor de R\$ 4.333,00, situa-se no patamar mínimo da faixa prevista na Portaria-TCU 14/2025, mostrando-se proporcional à conduta reprovada e consentânea com a jurisprudência deste Tribunal para casos análogos. Não há que se falar, portanto, em rigor excessivo.

16. Desse modo, concluo que as razões recursais não lograram desconstituir os fundamentos do acórdão recorrido, que se baseou em análises criteriosas e em conformidade com a jurisprudência desta Corte.

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 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 920/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.193/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrentes: Gilney Guerra de Medeiros (002.246.941-97); e Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20);
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal de Enfermagem.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame interpostos por Gilney Guerra de Medeiros, então presidente do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), e Manoel Carlos Neri da Silva, seu 1º Tesoureiro, contra o Acórdão 2.303/2025-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 277, inciso II e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer dos pedidos de reexame e negar-lhes provimento; e
- 9.2. dar ciência desta decisão aos responsáveis.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0920-12/26-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 e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 II – CLASSE VII – Plenário

TC 005.683/2025-4 [Apenso: TC 010.779/2025-6].

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Casa Civil da Presidência da República.

Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Casa Civil da Presidência da República.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE PARLAMENTAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. POSSÍVEL CONFLITO DE INTERESSES NA ATUAÇÃO DE GESTOR. DILIGÊNCIAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

RELATÓRIO



Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peça 31), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 32-33):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação formulada pelo deputado federal Luciano Lorenzini Zucco e outros parlamentares acerca de indícios de irregularidades na celebração de acordos de cooperação técnica internacional entre unidades jurisdicionadas deste Tribunal e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).
2. Esses acordos, no montante de R\$ 521.917.046,90, visavam a preparação, organização e realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30).
3. Alega-se também possível conflito de interesses na atuação de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, no cargo de secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC), e de Rosângela da Silva, no cargo de coordenadora da rede de inclusão e combate à desigualdade da OEI (peça 1).

HISTÓRICO

4. A instrução anterior conheceu da representação, em vista dos requisitos de admissibilidade, rejeitou as alegações relacionadas a Rosângela da Silva e concluiu pela necessidade de efetuar diligências à Comissão de Ética Pública, à Casa Civil da Presidência da República, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-geral da União (DEAEX) com relação à atuação de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa e aos acordos celebrados com a OEI (peça 9).
5. O relator autorizou as diligências mediante despacho (peça 12).
6. As unidades jurisdicionadas apresentaram respostas (peças 19-20 e 22-30), as quais serão analisadas no exame técnico a seguir.

Processos conexos

TC 010.779/2025-6

7. A representação autuada no TC 010.779/2025-6 trata de indícios de irregularidades na celebração de acordos de cooperação técnica internacional entre unidades jurisdicionadas deste Tribunal e a OEI para a consecução de projetos relacionados ao G20 Social, à COP30 e à XVII Cúpula do BRICS.
8. O relator daqueles autos determinou o respectivo apensamento ao presente processo, por conexão, para análise consolidada dos fatos noticiados.
9. A presente instrução abrange, portanto, a referida análise determinada pelo relator.

TC 000.001/2025-2

10. A representação autuada no TC 000.001/2025-2 apura indícios de irregularidades na regulamentação da taxa de administração dos recursos financeiros repassados por entidade da administração pública federal indireta a organismo internacional para a consecução de projetos de cooperação internacional relacionados ao G20, à COP30 e à XVII Cúpula do BRICS, promovida pelo Decreto 11.941/2024.
11. Segundo a representante, a majoração do percentual máximo da referida taxa de administração teria beneficiado a OEI, entidade supostamente próxima a Rosângela da Silva, primeira-dama.
12. Essa matéria foi objeto de diligências e, após exame realizado pela unidade técnica, a respectiva deliberação de mérito aguarda pronunciamento do relator.

TC 003.952/2025-8

13. Este Tribunal apreciou a regularidade do Acordo de Cooperação Internacional 2/2024, firmado



entre a Secretaria Extraordinária para a COP30 e a OEI, visando a preparação, organização e realização da COP30, e decidiu o seguinte por meio do Acórdão 2.424/2025-TCU-Plenário:

- ‘a) conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) indeferir o pedido de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- c) dar ciência à Secretaria Extraordinária para a COP30, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas no Acordo de Cooperação Internacional 2/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
 - c.1) formalização insuficiente da motivação para a escolha do organismo internacional cooperante, uma vez que não constou da fundamentação inicialmente apresentada documentação que evidenciasse a vantajosidade da opção adotada em face de possíveis alternativas consideradas, a exemplo de estudos comparativos ou análises técnicas, quando cabíveis, conforme preconiza o art. 2º, parágrafo único, inciso VII, e ao art. 50 da Lei 9.784/1999;
 - c.2) formalização insuficiente da pesquisa de preços que subsidiou a estimativa de custo do ajuste sem detalhamento das fontes consultadas, critérios comparativos que permitam a verificação da razoabilidade dos valores ou memória de cálculo, quando cabível, infringindo os princípios da razoabilidade, transparência, economicidade e eficiência, bem como a jurisprudência desta Corte;’

14. No âmbito do TC 003.952/2025-8, portanto, não foram verificadas ilegalidades ou irregularidades graves no Acordo de Cooperação Internacional 2/2024 celebrado com a OEI, senão apenas impropriedades formais que ensejaram a cientificação da Secretaria Extraordinária para a COP30 a fim de evitar eventuais ocorrências semelhantes.

EXAME TÉCNICO

Da diligência à Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública (CEP)

15. A diligência à CEP visou as seguintes informações requeridas pela unidade técnica (peça 9):

‘c.1) à Comissão de Ética Pública para que informe a existência de procedimentos, encerrados ou em andamento sobre possível conflito de interesses relacionados ao senhor Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, desde 1º/1/2023, encaminhando cópia das deliberações e de todos os documentos processuais correspondentes;’

Manifestação da CEP

16. A CEP identificou uma consulta formulada por Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, em abril de 2025, acerca de eventual conflito de interesses no exercício do cargo de secretário-executivo do MEC após o exercício do cargo de diretor na OEI (peças 25-26).

17. Segundo a CEP, nesse caso concreto, não haveria interesse de agir do consulente nem a necessidade de examinar o mérito da consulta, porque o exercício do cargo na OEI foi anterior ao exercício do cargo no MEC, enquanto a referida lei trataria somente sobre situações concomitantes ou posteriores ao exercício do cargo público (peças 25-26).

18. Em razão disso, a CEP concluiu que a situação apresentada não configurava hipótese prevista na Lei 12.813/2013 - Lei de Conflito de Interesses (peças 25-26).

Análise da resposta da CEP

19. Verifica-se que a avaliação da CEP ficou restrita aos fatos e circunstâncias delimitadas pelo consulente em abril de 2025, enquanto a diligência visou informações relacionadas ao período desde janeiro de 2023.

20. Conforme restou comprovado na inicial (peça 1, p. 11-12), em setembro de 2023, Leonardo Osvaldo Barchini Rosa deixou o cargo de secretário-executivo do MEC para atuar como diretor na OEI (Portaria de Pessoal MGI 10.082, de 11 de setembro de 2023; Portaria 1.864, de 21 de setembro de 2023, do MEC; e Portaria 332, de 10 de janeiro de 2023, da Casa Civil).

21. Em uma primeira análise, esse fato ocorrido em 2023 poderia configurar a situação prevista na

alínea *b* do inciso II do art. 6º da Lei de Conflito de Interesses, que exigiria a observância de impedimento posterior ao exercício do cargo público (quarentena):

‘Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

(...)

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

(...)

b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;’

22. Além disso, a ausência de manifestação sobre esse fato na resposta à diligência pode indicar que a CEP não tenha recebido, em 2023, a comunicação formal prevista no inciso II do art. 9º da referida lei:

‘Art. 9º Os agentes públicos mencionados no art. 2º desta Lei, inclusive aqueles que se encontram em gozo de licença ou em período de afastamento, deverão:

(...)

II - comunicar por escrito à Comissão de Ética Pública ou à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade respectivo, conforme o caso, o exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que pretende aceitar, contrato ou negócio no setor privado, ainda que não vedadas pelas normas vigentes, estendendo-se esta obrigação ao período a que se refere o inciso II do art. 6º.’

23. Desse modo, os elementos constantes dos autos indicam que o estabelecimento de vínculo do denunciado com a OEI, em 2023, pode ter ocorrido com suposta violação do impedimento posterior ao exercício do cargo público e suposto descumprimento do dever de comunicação formal à CEP, ambos previstos na Lei de Conflito de Interesses.

24. Com relação ao denunciado, cabe destacar que eventual confirmação de tais indícios de irregularidades pode ensejar as consequências jurídicas estabelecidas nos arts. 12 e 13 da Lei de Conflito de Interesses.

25. Com relação à CEP, cabe ponderar que, mesmo que não tenha sido comunicada quando da transferência do denunciado para o cargo de diretor na OEI em 2023, houve falha na avaliação da repercussão desse fato sobre os riscos associados ao seu retorno ao cargo público no MEC em 2025.

26. Isso porque o bem jurídico tutelado pela Lei de Conflito de Interesses é a moralidade administrativa, que visa proteger, entre outros valores éticos e institucionais, a legítima confiança da sociedade na integridade e imparcialidade dos agentes públicos.

27. Por isso, para configurar a situação de conflito de interesses, a referida lei não exige a consumação da prática de irregularidades ou a concretização de dano patrimonial, sendo o bastante a geração de riscos aos bens jurídicos e valores mencionados:

‘Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e

(...)

Art. 4º O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

(...)

§ 2º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.’

28. Desse modo, conclui-se que a CEP não avaliou com o devido zelo e prudência os riscos de parcialidade, favorecimento indevido e perda de credibilidade institucional oferecidos pelo revezamento de cargos pelo denunciado entre a OEI e o MEC no caso concreto.

29. Nesse contexto, quando da apreciação da consulta efetuada em 2025, a CEP deveria ter avaliado a adoção de medidas para prevenir ou eliminar os riscos de conflito de interesses no exercício do cargo público, com base no inciso II do art. 8º da Lei de Conflito de Interesses:

‘Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:

(...)

II - avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito;’

30. Cabe destacar, por fim, a competência da CEP para a apuração, de ofício, da situação relatada, nos termos do Decreto 6.029/2007, que institui sistema de gestão da Ética do poder Executivo federal:

‘Art. 4º À CEP compete:

(...)

II - administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo:

(...)

c) apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas;’

31. Em vista disso, deve ser proposto ao Tribunal: dar **ciência** à Comissão de Ética Pública, com base no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a situação de conflito de interesses decorrente do revezamento de cargos de secretário-executivo do MEC e diretor da OEI por Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, no período de 2023 a 2025, ofereceu riscos ao princípio da moralidade administrativa e aos valores éticos e institucionais de legítima confiança da sociedade na integridade e imparcialidade dos agentes públicos, com possível violação de impedimento posterior ao exercício do cargo público e descumprimento do dever de comunicação formal à CEP, conforme alínea *b* do inciso II do art. 6º c/c inciso II do art. 9º, ambos da Lei de Conflito de Interesses.

Da diligência à Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil)

32. A diligência à Casa Civil visou as seguintes informações (peça 9):

‘c.2) à Casa Civil da Presidência da República para que encaminhe justificativas, acompanhadas de documentos comprobatórios, para a nomeação de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa para o Cargo de Secretário-Executivo do MEC, em 31/7/2024, quando ainda exercia ativamente o cargo de Diretor e de Chefe do Escritório da OEI no Brasil;’

Manifestação da Casa Civil

33. A Casa Civil informou que a nomeação de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa seguiu os procedimentos regulamentados pelo Decreto 9.794/2019 e formalizada por meio da Exposição de Motivos 51/2024, em razão do preenchimento dos requisitos legais e ante a ausência de impedimentos ou vedações para o exercício do cargo (peça 23).

34. Além disso, a Casa Civil alegou que não houve conflito de interesses porque, apesar de a nomeação ter ocorrido em 30/7/2024, a posse e o efetivo exercício no cargo de secretário-executivo do MEC somente se deram a partir de 7/8/2024, portanto após o encerramento da função de diretor da OEI (peça 23).

Análise da resposta da Casa Civil

35. A Casa Civil esclareceu que não houve irregularidade na atuação do denunciado no cargo de secretário-executivo do MEC.

36. Cabe destacar, ademais, que a atuação do denunciado operacionalizou compromissos assumidos pelo País para a consecução de projetos de cooperação internacional relacionados ao G20, à COP30 e à XVII Cúpula do BRICS, na forma regulamentada pelo Decreto 11.941/2024, com fundamento no Acordo Básico de Cooperação Técnica firmado entre o Brasil e a OEI, bem como na Lei 14.894/2024, que abriu crédito especial para contribuição voluntária para a OEI.

Da diligência à Advocacia-Geral da União (AGU)

37. A diligência à AGU visou as seguintes informações (peça 9):

‘c.3) ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX) da Consultoria-Geral da União, para que:

c.3.1) esclareça os pressupostos jurídicos utilizados para a celebração dos acordos complementares mencionados no pedido cautelar que seguiram o rito do Decreto 11.941/2024 a seguir enumerados, ante a alegada falta de amparo legal e regulamentar para a contratação direta da OEI, com supressão indevida da participação obrigatória do Ministério das Relações Exteriores prevista no art. 44 da Lei 14.600/2023 e no art. 16 do Decreto 11.357/2023:

c.3.1.1) com Ministério da Educação, relativo às atividades de planejamento, organização e execução do encontro G20 (SEI 23000.014393/2024-10);

c.3.1.2) com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), (SEI 18001.000260/2024-16);

c.3.1.3) com o Ministério da Cultura (MinC), para ações relativas ao evento G20 (SEI 01400.015301/2024-73);

c.3.1.4) com o Ministério da Igualdade Racial (MIR), relativos a ações do encontro G20 SEI 21290.004236/2024-52 e relativo a ações do encontro COP30 (SEI 21290.003211/2024-31);

c.3.1.5) com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República relativo à realização dos eventos do G20, COP30 e XVII Brics (SEI 53400.100699/2024-46);

c.3.1.6) com a Companhia de Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), para ações do evento encontro do G20 (SEI 50905.005858/2024-21);

c.3.1.7) com o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), para ações relativas ao evento do G20 (SEI 15000.003819/2024-81);

c.3.1.8) com a Secretaria de Relações Internacionais da Presidência da República (SRI/PR), para ações relativas ao evento COP30 (SEI 00030.003415/2024-55);

c.3.1.9) com o Ministério do Desenvolvimento Assistência Social e Combate à Fome (MDS), relativo à realização dos eventos do G20 (SEI 71000.054018/2024-55);

c.3.2) em relação aos acordos complementares mencionados no item c.3.1, apresentar as seguintes informações: número, órgão, objeto, destinatário, valor do acordo, valor pago, e taxa de administração aplicada;

c.3.3) apresentar outros esclarecimentos que considerar pertinentes ao objeto da presente representação;’

Manifestação da AGU

38. Com relação aos fundamentos jurídicos dos acordos complementares firmados com a OEI, a AGU esclareceu as distinções entre os regimes jurídicos que regem a celebração e implementação de projetos de cooperação com organismos internacionais, nos seguintes termos (peça 19):

‘Acerca dos pressupostos jurídicos para celebração dos projetos de cooperação, rememora-se que na manifestação apresentada na TC 000.001/2025-2 apresentou os esclarecimentos necessários para a correta compreensão do Decreto 11.941/2024 e de seu objetivo de regulamentar e estabelecer modelo de governança específico para grandes eventos (G20, COP30 e Cúpula dos BRICS), distinto do modelo do Decreto 5.151/2004.

Na mesma manifestação, destacou-se que a cooperação internacional firmada entre Brasil e OEI para realização da COP30 tem amparo no Acordo Básico de Cooperação, celebrado entre a República Federativa do Brasil e a OEI, assinado em 2011, aprovado pelo Decreto Legislativo 1/2014 e promulgado pelo Decreto 8.289/2014, e que passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro com status de norma

infraconstitucional, equivalente à lei ordinária.

O Acordo Básico de Cooperação prevê diversas formas de cooperação, incluindo a prestação de serviços técnicos especializados, capacitação, elaboração de estudos técnicos, organização de eventos, assessoria técnica e apoio logístico, conforme disposto no Artigo II, alíneas ‘a’ a ‘e’.

Significa dizer que o Decreto 11.941/2024 não inovou o ordenamento pátrio ao possibilitar que, por meio de cooperação internacional, organizações internacionais implementem projetos de organização e realização de eventos e de atividades, inclusive logísticas, uma vez que o Acordo Básico firmado entre Brasil e OEI em 2011 já previu as diversas formas de cooperação.

Assim, os projetos de cooperação para realização de eventos do G20 e da COP30 foram e estão sendo planejados e organizados conforme as diretrizes do Decreto 11.941/2024, não do Decreto 5.151/2004, o que tem repercussões inclusive em relação à forma de participação do Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada à Pasta.

Isso porque o Decreto 5.151/2004 dispõe sobre a denominada execução indireta ou nacional, na qual a ABC exerce o papel de órgão central, coordenando as iniciativas e supervisionando os projetos, que são financiados conforme os acordos estabelecidos. Nesse contexto, há previsão de necessidade de ‘prévia aprovação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores’ (art. 3º do Decreto 5.151/2004).

Por outro lado, o Decreto 11.941/2024 prevê a possibilidade de execução direta ou internacional, com a gestão da cooperação a cargo do próprio organismo internacional envolvido, e não da ABC. O organismo internacional assume a governança do projeto, desde que seja um dos organismos dos quais o Brasil já faz parte na condição de membro, ou seja, com os quais já possui relações institucionais sólidas e seguras de cooperação.

Portanto, no caso do regime de execução direta previsto no Decreto 11.941/2024, há previsão de que o órgão ou entidade coordenadora ‘dará ciência do projeto à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores’ (art. 5º, parágrafo único, inciso II).

Ressalta-se que esta previsão não contraria as competências do Ministério das Relações Exteriores estabelecidas no art. 44 da Lei 14.600/2023 e está em conformidade com a atribuição da ABC de acompanhar os projetos de cooperação firmados pelo País (art. 16 do anexo I do Decreto 11.357/2023).

Como será demonstrado nas manifestações dos Ministérios consultados, a seguir apresentadas, houve a devida observância do dever de conferir ciência à ABC acerca dos projetos de cooperação firmados no âmbito das ações do G20 e da COP30. Dessa forma, não merecem ser acolhidas as alegações de desrespeito à necessária intervenção do Ministério das Relações Exteriores.’

39. Ademais, a AGU acostou aos autos as informações e esclarecimentos requeridos em diligência acerca dos acordos complementares firmados pelos ministérios com a OEI (peças 26-29).

40. Da análise dessa documentação consolidada pela AGU, verificou-se que tais acordos foram celebrados com base no Decreto 11.941/2024.

41. Com relação à materialidade, a AGU informou os seguintes valores dos acordos firmados pelos ministérios, com taxa de administração de 8% em favor da OEI, conforme a tabela adaptada abaixo (peça 29):

Número SEI	Órgão	Objeto	Valor do acordo (em R\$)	Valor pago (em R\$)
23000.014393/2024-10	MEC	G20: cooperação entre as partes visando a preparação, organização e realização dos eventos e das atividades, inclusive	3.561.300,00	3.561.300,00

		logísticas, relacionados ao Grupo de Trabalho em Educação do G20 (<i>EdWG</i>), considerando a presidência <i>pro tempore</i> do Brasil em 2024		
8001.000260/2024-16	MGI	Preparação, organização e realização do evento paralelo ao G20 chamado <i>States of the Future</i> em julho de 2024 e de até sete seminários de um dia cada até setembro de 2025 decorrentes do <i>States of the Future</i> , incluindo as ações administrativas, organizacionais, culturais e logísticas	1.717.000,00	1.717.000,00
01400.015301/2024-73	MinC	Grupo de Trabalho em Cultura do G20 (<i>Culture Working Group</i>) e dos seus eventos paralelos (<i>side events</i>)	3.351.533,00	3.351.533,00
21290.004236/2024-52	MIR	G20: promover a igualdade racial e fortalecer a inclusão social por meio da realização de eventos que abordem políticas públicas e práticas de valorização das comunidades afrodescendentes durante a Cúpula do G20 e a Cúpula do G20 Social	1.419.593,00	1.419.593,00
21290.003211/2024-31	MIR	COP 30: cooperação entre as partes visando a preparação,	5.291.018,21	5.291.018,21

		organização e realização dos eventos e das atividades relacionadas aos eventos de subsídio para atuação do Ministério da Igualdade Racial ao que tange à COP30, incluindo as ações administrativas, organizacionais, culturais e logísticas		
00030.003415/2024-63	SRI/PR	COP 30: elaboração de <i>policy papers</i> focados na governança interfederativa de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, com especial atenção à atuação do Conselho da Federação	513.261,36	189.494,00
15000.003819/2024-81	MPI	G20: preparação, organização e realização dos eventos e das atividades relacionadas ao Pavilhão Ancestral no G20 Social, incluindo as ações administrativas, organizacionais, culturais e logísticas	2.000.000,00	2.000.000,00
Total			17.853.705,57	17.529.938,21

Análise da resposta da AGU

42. A AGU explicou que os acordos complementares foram fundamentados no Acordo Básico de Cooperação Técnica firmado entre o Brasil e a OEI, aprovado pelo Decreto Legislativo 1/2014 e promulgado pelo Decreto 8.289/2014 (com *status* de lei ordinária), e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto 11.941/2024, para a consecução de projetos de cooperação internacional relacionados ao G20, à COP30 e à XVII Cúpula do BRICS.

43. Conclui-se, portanto, que o regime jurídico adotado para a celebração e implementação dos referidos acordos foi devidamente aprovado pelo Congresso Nacional e regulamentado pelo poder Executivo federal, sem prejuízo de eventual avaliação posterior deste Tribunal sobre a respectiva prestação de contas.

Análise consolidada do processo apenso TC 010.779/2025-6

44. Conforme mencionado no tópico ‘processos conexos’ desta instrução, o relator determinou a realização, nestes autos, de uma análise consolidada dos indícios de irregularidades denunciados no TC 010.779/2025-6 acerca de acordos firmados com a OEI para a consecução de projetos de cooperação internacional relacionados ao G20 Social, à COP30 e à XVII Cúpula do BRICS.

45. A instrução da unidade técnica destacou, naqueles autos (TC 010.779/2025-6, peça 14), que:

a) os fatos relacionados ao *Festival de Cultura Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza*, promovido pelo Ministério da Cultura, abrangendo o patrocínio das empresas estatais Itaipu binacional e Petrobras (R\$ 33,5 milhões) e o pagamento de cachês a artistas (R\$ 870 mil), encontravam-se em apuração no âmbito dos TCs 025.982/2024-9 e 025.919/2024-5, sob a responsabilidade da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação); e

b) os fatos relacionados aos acordos complementares firmados com a OEI se encontram em diligência no âmbito do presente processo.

46. Com relação aos referidos acordos, não foram identificadas ilegalidades ou irregularidades no regime jurídico adotado para celebração e implementação, conforme exame técnico das respostas às diligências, apresentado no tópico acima.

47. Quanto ao *Festival de Cultura Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza*, no âmbito do TC 025.982/2024-9, este Tribunal decidiu pelo respectivo apensamento ao TC 025.919/2024-5, por meio do Acórdão 4.493/2025-TCU-Plenário:

‘a) conhecer da presente representação;

b) reconhecer a conexão de seu objeto com o do TC 025.919/2024-5, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 346/2022; e

c) determinar o apensamento dos presentes autos ao referido processo.’

48. Com relação ao TC 025.919/2024-5, referente ao mesmo evento mencionado acima, por sua vez, este Tribunal determinou o respectivo apensamento ao TC 010.779/2025-6, por meio do Acórdão 2.763/2025-TCU-Plenário:

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

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários à sua adoção;

9.3. informar aos representantes que a apuração relacionada aos indícios de irregularidade no financiamento do Festival de Cultura Aliança Global contra a Fome e a Pobreza a partir do patrocínio de estatais federais será realizada no TC 010.779/2025-6, em conjunto com outras possíveis irregularidades ocorridas na execução de acordos de cooperação técnica com a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI);

9.4. apensar os presentes autos ao TC 010.779/2025-6, ante a continência dos assuntos tratados; e

9.5. comunicar esta decisão ao Ministério da Cultura e aos representantes destes autos e dos apensos.’

49. Cabe destacar que, naqueles autos (TC 025.919/2024-5, peça 26), a AudEducação concluiu pela improcedência da representação sobre indícios de irregularidades no *Festival de Cultura Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza*, porém o relator daqueles autos divergiu da proposta de arquivamento formulada pela unidade técnica e votou pelo apensamento ao TC 010.779/2025-6 a fim de que se promovesse uma análise mais ampla em conjunto com as apurações acerca dos acordos complementares firmados com a OEI.

50. Desse modo, uma vez que o exame técnico das diligências sobre os acordos mencionados não evidenciou ilegalidades nem irregularidades, devem ser corroboradas as conclusões da AudEducação acerca do referido festival de cultura, sem prejuízo, igualmente, de eventual avaliação posterior deste Tribunal sobre a respectiva prestação de contas.

CONCLUSÃO

51. O regime jurídico adotado para a celebração e implementação dos acordos complementares firmados entre unidades jurisdicionadas deste Tribunal e a OEI relacionados ao G20, à COP30 e à XVII Cúpula do BRICS foi devidamente aprovado pelo Congresso Nacional e regulamentado pelo poder Executivo federal, com fundamento no Acordo Básico de Cooperação Técnica firmado entre o Brasil e a OEI, aprovado pelo Decreto Legislativo 1/2014 e promulgado pelo Decreto 8.289/2014 (com *status* de lei ordinária), na forma disciplinada pelo Decreto 11.941/2024, bem como na Lei 14.894/2024, que abriu crédito especial para contribuição voluntária para a OEI.

52. Cabe destacar que a ausência de ilegalidades na celebração e implementação desses acordos não impede o posterior exercício da competência constitucional deste Tribunal para realizar a apreciação e o julgamento das respectivas prestações de contas.

53. Por fim, restou configurada falha na atuação da CEP com relação à avaliação e adoção de medidas para prevenir ou eliminar a situação de conflito de interesses decorrente do revezamento de cargos no MEC e na OEI por Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, no período de 2023 a 2025, por isso será proposta a medida a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) . conhecer da representação, considerando o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) dar ciência à Comissão de Ética Pública (CEP), com base no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a situação de conflito de interesses decorrente do revezamento de cargos de secretário-executivo do Ministério da Educação e diretor da Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) por Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, no período de 2023 a 2025, ofereceu riscos ao princípio da moralidade administrativa e aos valores éticos e institucionais de legítima confiança da sociedade na integridade e imparcialidade dos agentes públicos, com possível violação de impedimento posterior ao exercício do cargo público e descumprimento do dever de comunicação formal à CEP, conforme alínea *b* do inciso II do art. 6º c/c inciso II do art. 9º, ambos da Lei 12.813/2013 - Lei de Conflito de Interesses;
- c) comunicar ao representante acerca da deliberação adotada, com fundamento no art. 107 da Resolução TCU 259/2014.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo deputado federal Luciano Lorenzini Zucco, com o apoio de outros parlamentares, a respeito de possíveis irregularidades na celebração de acordos de cooperação técnica internacional entre unidades da Administração Pública Federal e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

2. Os ajustes, que totalizam R\$ 521.917.046,90, destinaram-se à preparação, organização e realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30).
3. Em síntese, os representantes sustentam (peça 1) a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) ausência de amparo legal para a contratação direta, por diversos órgãos da Administração Pública Federal, da referida organização internacional; (ii) desconsideração indevida da participação obrigatória da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), no processo de formalização dos acordos; e (iii) conflito de interesses na atuação de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, secretário-executivo do



Ministério da Educação (MEC) e ex-diretor da OEI, bem como da Primeira-Dama Rosângela da Silva, na condição de coordenadora da rede de inclusão e combate à desigualdade da mencionada instituição.

4. Em sua primeira manifestação nos autos, a unidade instrutora, afastou as alegações pertinentes a Rosângela da Silva, tendo em vista a inexistência de norma que regule o papel institucional de Primeira-Dama e a ausência de elementos mínimos que comprovassem o exercício de cargo ou função na OEI.
5. Relativamente aos demais pontos suscitados – situação funcional de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa e pressupostos jurídicos dos acordos complementares –, entendeu necessária a realização de diligências à Comissão de Ética Pública (CEP), à Casa Civil da Presidência da República e à Advocacia-Geral da União (AGU).
6. A representação foi conhecida e as medidas saneadoras autorizadas mediante o despacho à peça 12.
7. No curso da apuração, determinei o apensamento do TC 010.779/2025-6 a estes autos, por conexão, que trata de indícios de irregularidades em acordos celebrados com a OEI para projetos do G20 Social e da COP30, incluindo fatos relacionados ao Festival de Cultura Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza.
8. Em resposta à diligência, a Comissão de Ética Pública informou sobre consulta apresentada pelo próprio Leonardo Osvaldo Barchini Rosa em abril de 2025, referente à regularidade de seu retorno ao cargo de secretário-executivo do MEC após o exercício de cargo diretivo na OEI. Naquela oportunidade, aquele órgão considerou inexistente o conflito de interesses, sob o entendimento de que as restrições legais incidiriam sobre vínculos profissionais concomitantes ou posteriores ao exercício da função pública, não abrangendo, portanto, atividades desenvolvidas em período anterior à nova nomeação.
9. A Casa Civil, por sua vez, asseverou que a nomeação do referido gestor, em 2024, observou o Decreto 9.794/2019. Alegou-se, ainda, a inexistência de conflito de interesses, visto que o exercício efetivo no cargo público se iniciou em 7/8/2024, data posterior ao encerramento de seu vínculo com a OEI.
10. Relativamente à regularidade dos acordos de cooperação, a AGU esclareceu que os ajustes complementares se fundamentam no Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e OEI, aprovado pelo Decreto Legislativo 1/2014 e promulgado pelo Decreto 8.289/2014. Argumentou que o Decreto 11.941/2024 estabeleceu modelo de governança específico para os eventos G20, COP30 e Cúpula do BRICS, prevendo o regime de execução direta com a ciência da Agência Brasileira de Cooperação, o que afastaria a tese de supressão de competência do Ministério das Relações Exteriores.
11. A unidade instrutora, manifestando-se sobre o mérito da matéria, corroborou a regularidade do regime jurídico adotado para a celebração e implementação dos acordos complementares, sem prejuízo da possibilidade de fiscalizações futuras sobre a efetiva prestação de contas dos recursos.
12. Já no que concerne à seara ética, destacou que a alternância de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa entre funções na secretaria-executiva do MEC e na diretoria da OEI, entre 2023 e 2024, caracterizaria um ciclo de revezamento de cargos com potencial de gerar riscos à percepção de imparcialidade administrativa. Para a unidade, esse fluxo exporia fragilidades no controle preventivo de conflitos de interesses, ante a possível inobservância dos deveres de



comunicação e do impedimento posterior (quarentena) previstos nos arts. 6º, inciso II, e 9º, inciso II, da Lei 12.813/2013. Em razão desses indícios, propôs o conhecimento e a procedência parcial desta representação, com a consequente expedição de ciência à CEP.

13. Feito o breve relato dos fatos, passo a decidir.
14. Corroboro, em parte, a proposta da unidade especializada, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, no que não confrontar com as considerações a seguir.
15. Em essência, o objeto desta representação consiste na análise de suposta irregularidade da contratação direta da OEI por diversos órgãos da Administração Pública Federal, da eventual supressão de competências do Ministério das Relações Exteriores e da possível existência de conflito de interesses na atuação de gestores e agentes ligados à mencionada organização internacional.
16. No tocante à possível situação de conflito de interesse relativa a Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, a unidade instrutora entende que o revezamento de cargos observado entre 2023 e 2024 revelaria potencial fragilidade no controle de conflito de interesses. Isso porque, segundo aquela unidade, a migração do gestor da secretaria-executiva do MEC para a diretoria da OEI, em setembro de 2023, poderia ter configurado inobservância ao período de impedimento posterior (quarentena) e ao dever de comunicação formal à Comissão de Ética Pública, previstos nos arts. 6º, inciso II, e 9º, inciso II, da Lei de Conflito de Interesses.
17. Sobre esse ponto, observo, inicialmente, que a própria CEP, ao ser provocada por meio de consulta do gestor em 2025, manifestou-se formalmente no sentido de que a situação não se amoldaria às hipóteses de vedação da Lei 12.813/2013. Sob a ótica da validade dos atos de gestão atuais, restou demonstrado que a posse e o exercício no cargo público em 2024 ocorreram em data posterior ao encerramento do vínculo com a organização internacional, o que afasta a concomitância de funções ou vício no exercício do cargo que pudesse comprometer a gestão.
18. Ademais, estando os autos em meu gabinete, a Casa Civil, por meio de sua Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (SAJ), fez juntar ao processo nota (peça 34) na qual ressalta que a OEI possui natureza jurídica de organismo internacional intergovernamental, nos termos do Decreto 5.128/2004, vocacionado à cooperação pública e destituído de fins lucrativos. Sob essa premissa, segundo a manifestação, a transição de um agente público para tal instituição não configuraria o deslocamento para o "setor privado" visado pela Lei 12.813/2013, mas um movimento dentro de uma esfera ampliada de atuação pública internacional. Eventual interpretação extensiva da norma poderia, inclusive, gerar o contrassenso de compelir o erário ao pagamento de quarentena remunerada a agentes que se transferem para organismos que o próprio Brasil integra e financia.
19. Rememoro que o art. 8º da Lei 12.813/2013 atribui à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União (CGU) a competência precípua para, no âmbito do Poder Executivo Federal, avaliar e fiscalizar situações que configurem conflito entre interesses públicos e privados, bem como para determinar medidas de prevenção ou dirimir controvérsias sobre o assunto.
20. Desse modo, embora este Tribunal detenha competência constitucional para zelar pela moralidade e legalidade dos atos administrativos, entendo que, no caso concreto, a atuação desta Corte deve pautar-se pela deferência à análise do órgão especializado. Isso porque, frente ao quadro fático delineado, não restou demonstrada ilegalidade flagrante ou desvio de

finalidade que justificasse a sobreposição de entendimento à conclusão da Comissão de Ética Pública.

21. Com efeito, o exame dos autos aponta que houve consulta formal à CEP e manifestação favorável daquele colegiado. Ademais, não foram identificadas evidências de irregularidades na atuação da comissão, nem demonstração de que a movimentação funcional do gestor tenha resultado em benefício indevido ou prejuízo à Administração e à gestão dos acordos com a OEI.
22. Assim, diante da ausência de elementos que infirmem a análise realizada naquela instância, divirjo do encaminhamento proposto pela unidade instrutora, por considerar a representação improcedente quanto a esse ponto.
23. Quanto ao regime jurídico dos ajustes firmados, as apurações demonstram que os acordos complementares encontram amparo no Acordo Básico de Cooperação Técnica firmado entre o Brasil e a OEI, promulgado pelo Decreto 8.289/2014, o qual possui *status* de lei ordinária.
24. A governança desses projetos foi especificamente regulamentada pelo Decreto 11.941/2024, que instituiu o regime de execução direta para os eventos relacionados à presidência *pro tempore* brasileira do G20, da COP30 e da XVII Cúpula do BRICS. Nesse modelo, a atuação da Agência Brasileira de Cooperação é simplificada, exigindo-se mera ciência àquele órgão, e não sua aprovação prévia para a celebração de atos complementares, requisito este necessário aos ajustes sob o regime de execução indireta regido pelo Decreto 5.151/2004. Assim, resta afastada a tese de usurpação de competência do Ministério das Relações Exteriores, uma vez que a celebração dos instrumentos observou o rito normativo especial e vigente para tais eventos internacionais.
25. Relativamente aos fatos apurados no processo apenso (TC 010.779/2025-6), que inclui o Festival de Cultura Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, acolho a conclusão de que não se evidenciaram ilegalidades na celebração dos instrumentos.
26. Não obstante, cumpre registrar que esta Corte, por meio do Acórdão 2.424/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, identificou impropriedades formais relacionadas à motivação do ato e à documentação da pesquisa de preços no ajuste celebrado pela Secretaria Extraordinária para a COP30 com a OEI para a preparação, a organização e a realização daquele evento, oportunidade em que foram expedidas ciências com caráter orientativo, voltadas ao aperfeiçoamento da governança e à prevenção de ocorrências semelhantes.
27. Assim, em atenção às ponderações trazidas a meu gabinete pelo eminente Ministro Jorge Oliveira e com vistas a preservar a coerência decisória deste Tribunal em matéria de elevada sensibilidade institucional, na qual os instrumentos de cooperação se mostram intrinsecamente conectados, seja pela matriz normativa, seja pela dinâmica de execução e prestação de contas, entendo que o deslinde que melhor se amolda à espécie é o julgamento pela procedência parcial desta representação, sem expedição de novos encaminhamentos, tendo em vista que as impropriedades de natureza formal já foram objeto de ciência nos autos próprios e permanece hígida a possibilidade de fiscalização superveniente desta Corte quanto à execução e à prestação de contas dos recursos, no âmbito de processos específicos.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Este processo versa sobre representação acerca de supostas irregularidades na celebração de acordos de cooperação técnica internacional entre unidades jurisdicionadas deste Tribunal e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

2. Estou plenamente de acordo com o voto atual do Relator. Não obstante, a fim de manter o histórico sobre as razões que me levaram a discordar de sua primeira proposta, apresentada na versão de voto disponibilizada na sessão do último dia 1º de abril, antes da retirada do processo de pauta, transcrevo, a seguir, as considerações que fiz em minuta de voto-revisor elaborada para ser levada ao Colegiado nesta ocasião:

“2. *Conforme o voto do relator, Ministro Bruno Dantas, as supostas irregularidades se refeririam a:*

‘(i) ausência de amparo legal para a contratação direta, por diversos órgãos da Administração Pública Federal, da referida organização internacional; (ii) descon sideração indevida da participação obrigatória da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), no processo de formalização dos acordos; e (iii) conflito de interesses na atuação de Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC) e ex-diretor da OEI, bem como da Primeira-Dama Rosângela da Silva, na condição de coordenadora da rede de inclusão e combate à desigualdade da mencionada instituição.’

3. *O nobre relator, divergindo, parcialmente, da proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), vota, em essência, pela improcedência desta representação e daquela tratada no TC 010.779/2025-6, em apenso.*

4. *Estou de acordo com as análises de Sua Excelência quanto às questões apontadas no item ‘iii’, uma vez que não restou demonstrada a ocorrência de eventuais conflitos de interesses.*

5. *Além disso, como demonstrado pelo relator, deve-se privilegiar neste caso a competência precípua da Comissão de Ética Pública e da Controladoria-Geral da União (CGU) para avaliar e fiscalizar situações que configurem conflito de interesses e para determinar medidas de prevenção ou dirimir controvérsias sobre o assunto, nos termos do art. 8º da Lei 12.813/2013.*

6. *Relativamente à demais questões, indicadas nos itens ‘i’ e ‘ii’, lembro que, no exame da representação objeto do TC 025.919/2024-5, deliberado por meio do Acórdão 2.763/2025-Plenário (de minha relatoria), efetuei as seguintes ponderações ao defender que caberia uma análise mais ampla daquele processo em conjunto com as apurações acerca dos acordos firmados com a OEI no âmbito do TC 010.779/2025-6, que foi apensado aos presentes autos:*

‘23. Contudo, quanto aos indícios de irregularidade no financiamento do festival por estatais federais, sob a forma de patrocínio, e, por sua correlação, ao indício de ofensa ao princípio da impessoalidade, em razão da participação da Primeira-Dama Rosângela Silva na organização do festival, em especial em decorrência do patrocínio da Itaipu Binacional, divirjo da AudEducação por entender que tais indícios merecem análise mais aprofundada.

24. Cabe registrar que o TC 010.779/2025-6, que trata de representação formulada pelo Deputado Federal Luciano Lorenzini Zucco (PL/RS) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na

execução de acordos de cooperação técnica e repasses de recursos públicos federais e de empresas estatais à OEI, que totalizam cerca de R\$168 milhões, envolve os patrocínios tratados no presente processo.

25. Naqueles autos, o representante alega: i) utilização da OEI como intermediária para subcontratação de bens e serviços comuns, contornando restrições orçamentárias e licitatórias; ii) financiamento de eventos e shows de caráter político-partidário, em desrespeito às vedações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); iii) repasses vultosos de recursos sem prestação de contas tempestiva ou demonstração clara de interesse público; iv) retenção pela OEI de taxas de administração supostamente superiores aos limites legais; v) simulação de acordos de cooperação internacional para justificar aportes financeiros de estatais e outras entidades públicas; vi) risco de desaparecimento de recursos, tendo em vista a diferença entre valores captados e custos declarados dos eventos; vii) fragilização dos controles internos e ausência de transparência.

26. A Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), ao instruir aqueles autos, registrou que (peça 14):

‘23. As alegações do representante se respaldam em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, bem como em precedentes do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.339/2009 TCU-Plenário) e do Supremo Tribunal Federal (ADI 1.480-3-DF-STF; Mandado de Segurança 35.306-DF-STF; Tema 947 da Repercussão Geral-STF), que vedam a utilização de acordos de cooperação internacional para a execução de atividades meramente administrativas, contratação de bens e serviços comuns e repasses de recursos sem a devida prestação de contas e demonstração de interesse público (peça n. 1, p. 8, 10, 34-35).’

27. Atualmente o TC 010.779/2025-6 encontra-se na AudGestãoInovação para avaliação da melhor forma de ação fiscalizatória com vistas à resolução do mérito, a partir da resolução de diversos outros processos em andamento nesta Corte que tratam de assuntos conexos ou correlatos.

28. Por determinação do relator Ministro Bruno Dantas, o TC 005.683/2025-4, que trata de representação de vários parlamentares contendo denúncia sobre possíveis irregularidades na celebração de acordos de cooperação com a OEI por vários órgãos e entidades da Administração Federal, será apensado ao TC 010.779/2025-6.

*29. Nesses termos, não há como, desde logo, afastar a ocorrência de irregularidades relacionadas ao patrocínio de empresas estatais especificamente quanto ao Festival de Cultura Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, **sem considerar a análise mais ampla acerca de possíveis irregularidades ocorridas na execução de acordos de cooperação técnica e repasses de empresas estatais à OEI.***

30. Nessa linha, entendo que a atuação do controle externo sobre a questão deve se concentrar no processo de maior escopo, de modo a evitar sobreposições ou duplicidade de esforços ou, ainda, encaminhamentos divergentes.

*31. Desse modo e diante dos argumentos anteriormente apresentados, concluo, no mérito, **pela parcial procedência da representação**, com o encaminhamento das informações já disponíveis aos representantes, informando que a apuração relacionada aos indícios de irregularidade no financiamento do Festival de Cultura Aliança Global contra a Fome e a Pobreza a partir do patrocínio de estatais federais será realizada no TC 010.779/2025-6, em conjunto com outras possíveis irregularidades ocorridas na execução de acordos de cooperação técnica com a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI).’ (negritei)*

7. *Alguns dos indícios de irregularidades apontados naquele processo se igualam aos relatados nestes autos. Em vista disso, considerei importante efetuar análise mais detalhada do assunto, especialmente perante as seguintes informações da unidade especializada nestes autos (peça 31, p. 9):*

‘49. Cabe destacar que, naqueles autos (TC 025.919/2024-5, peça 26), a AudEducação concluiu pela improcedência da representação sobre indícios de irregularidades no Festival de Cultura Aliança

Global Contra a Fome e a Pobreza, porém o relator daqueles autos divergiu da proposta de arquivamento formulada pela unidade técnica e votou pelo apensamento ao TC 010.779/2025-6 a fim de que se promovesse uma análise mais ampla em conjunto com as apurações acerca dos acordos complementares firmados com a OEI.

50. Desse modo, uma vez que o exame técnico das diligências sobre os acordos mencionados não evidenciou ilegalidades nem irregularidades, devem ser corroboradas as conclusões da AudEducação acerca do referido festival de cultura, sem prejuízo, igualmente, de eventual avaliação posterior deste Tribunal sobre a respectiva prestação de contas.'

8. *De fato, o relator, ao concluir pela regularidade dos acordos de cooperação, levou em conta:*
 - a) *esclarecimentos da Advocacia-Geral da União de que os ajustes complementares se fundamentam no Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e OEI, aprovado pelo Decreto Legislativo 1/2014 e promulgado pelo Decreto 8.289/2014, e de que o Decreto 11.941/2024 estabeleceu modelo de governança específico para os eventos G20, COP30 e Cúpula do BRICS, prevendo o regime de execução direta com a ciência da Agência Brasileira de Cooperação; e*
 - b) *a avaliação da unidade especializada, que corroborou a regularidade do regime jurídico adotado para a celebração e implementação dos acordos complementares, sem prejuízo da possibilidade de fiscalizações futuras sobre a efetiva prestação de contas dos recursos.*
9. *Sobre o ponto, o TCU, por intermédio do Acórdão 441/2026-Plenário (também da relatoria do Ministro Bruno Dantas), proferido no TC 000.001/2025-2 (que tratou dos fundamentos do Decreto 11.941/2024 e sua compatibilidade com a legislação brasileira, notadamente quanto à taxa de administração nele prevista), também ratificou o juízo da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação) no sentido de que:*
 - a) *os documentos apresentados pelos órgãos diligenciados ofereceram justificativas adequadas e suficientes para a edição do Decreto 11.941/2024 e suas alterações subseqüentes; e*
 - b) *a tomada de decisão foi fundamentada 'em critérios técnicos e jurídicos, respeitando princípios constitucionais e boas práticas de gestão pública, não havendo indícios de que o normativo tenha sido editado em desacordo com o arcabouço jurídico vigente, ou com o objetivo de beneficiar entidade específica ou ainda de que tenha havido desvio de finalidade'.*
10. *Contudo, a meu ver, não há como atestar a total improcedência destas representações. Primeiro, é necessário manter coerência com o Acórdão 2.763/2025-Plenário, pela procedência parcial de representação conexa com a apensada a estes autos. Segundo, porque este Tribunal, no Acórdão de Relação 2.424/2025-Plenário (igualmente da relatoria do Ministro Bruno Dantas), deliberou, de igual forma, por considerar outra representação (TC 003.952/2025-8), com alguns questionamentos similares aos contidos neste processo, parcialmente procedente.*
11. *Mediante o referido Acórdão 2.424/2025-Plenário, esta Corte de Contas ainda deu ciência à Secretaria Extraordinária para a COP30, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas no Acordo de Cooperação Internacional 2/2024, para que fossem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*
 - 'c.1) formalização insuficiente da motivação para a escolha do organismo internacional cooperante, uma vez que não constou da fundamentação inicialmente apresentada documentação que evidenciasse a vantajosidade da opção adotada em face de possíveis alternativas consideradas, a exemplo de estudos comparativos ou análises técnicas, quando cabíveis, conforme preconiza o art. 2º, parágrafo único, inciso VII, e ao art. 50 da Lei 9.784/1999;*
 - c.2) formalização insuficiente da pesquisa de preços que subsidiou a estimativa de custo do ajuste sem detalhamento das fontes consultadas, critérios comparativos que permitam a verificação da*



razoabilidade dos valores ou memória de cálculo, quando cabível, infringindo os princípios da razoabilidade, transparência, economicidade e eficiência, bem como a jurisprudência desta Corte;'

12. *Essa deliberação se fundamentou nas análises realizadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que evidenciaram a procedência parcial das alegações iniciais no que se refere à insuficiência da fundamentação apresentada para motivar a escolha do organismo internacional cooperante e à ausência de adequado procedimento sistemático de pesquisa de preços.*

13. *A propósito, destaco trechos da instrução que embasou aquele acórdão:*

'31. Em conclusão, a resposta apresentada é juridicamente fundamentada, mas materialmente insuficiente quanto à demonstração de que a opção pela OEI representou a melhor escolha possível. A falta de documentação comparativa, ausência de critérios objetivos aplicados na decisão e o tratamento superficial dado às tratativas com outros organismos comprometem a plausibilidade plena da escolha administrativa e configuram falha no dever de motivação do ato administrativo.

32. Não obstante, trata-se de falha de natureza formal, que, embora relevante sob o ponto de vista do aprimoramento da governança pública, não compromete a legalidade da contratação celebrada. Ademais, eventual suspensão do projeto neste estágio acarretaria impacto significativo na execução das atividades preparatórias da COP30, com possível prejuízo à imagem institucional do país no cenário internacional, em especial diante da proximidade do evento e dos compromissos diplomáticos assumidos.

(...)

46. Contudo, apesar das justificativas apresentadas, permanece uma limitação significativa quanto à transparência e rastreabilidade das referências de preços utilizadas. A resposta não detalha de forma clara e objetiva as fontes específicas de consulta, os critérios de comparação e a metodologia de cálculo adotada para cada item do orçamento. Ainda que se reconheça a dificuldade inerente à precificação de eventos dessa magnitude e complexidade, especialmente em território amazônico, a ausência de um mapeamento mais estruturado dos insumos orçamentários — com identificação de cotações, parâmetros comparativos e memórias de cálculo — compromete, ainda que parcialmente, a verificabilidade da economicidade da contratação. O Tribunal já decidiu, como, por exemplo, no Acórdão 14015/2020-TCU-1ª Câmara, Ministro-Relator Augusto Sherman, que as entidades têm o dever de documentar essas pesquisas de preço a cada processo de compra realizado.

47. Dessa forma, entende-se que a resposta da Unidade Jurisdicionada mitiga, mas não elimina totalmente as fragilidades identificadas quanto à justificativa do orçamento estimado. Trata-se, portanto, de uma falha de caráter moderado, que não invalida a contratação, mas aponta para a necessidade de aprimoramento dos processos de pesquisa de preços e fundamentação das estimativas em futuras iniciativas similares.'

14. *Ou seja, apesar de não terem sido identificados fatos que comprometessem a legalidade do Acordo de Cooperação Internacional 2/2024 ou justificassem a suspensão do projeto, as impropriedades formais verificadas naquele processo fundamentam, igualmente, a procedência parcial destas representações, sendo desnecessário adotar outras providências, em face da ciência já efetuada.*

Ante o exposto, com as vênias por divergir, em parte, do relator, VOTO para que o Tribunal considere as representações parcialmente procedentes, nos termos da minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado."



3. Considerando o acolhimento pelo relator das ponderações efetuadas, concluo esta declaração agradecendo a compreensão de Vossa Excelência ao incorporar, em seu voto, minhas sugestões para o desfecho do processo.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro JORGE OLIVEIRA

ACÓRDÃO Nº 921/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.683/2025-4.
- 1.1. Apenso: 010.779/2025-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Casa Civil 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: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Casa Civil da Presidência da República.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades na celebração de acordos de cooperação técnica internacional entre unidades da Administração Pública Federal e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 237, do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer da representação que constitui o objeto principal deste processo, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, e considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. conhecer da representação objeto do TC 010.779/2025-6, apenso a este processo, e considerá-la parcialmente procedente;
- 9.3. encaminhar cópia desta decisão à Comissão de Ética Pública, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União e ao representante; e
- 9.4. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0921-12/26-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 e Antonio Anastasia.
- 13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 II – CLASSE VII – Plenário

TC 023.725/2025-7

Natureza: Denúncia

Unidade jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

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

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA ACERCA DE POSSÍVEL ABANDONO DE CARGO E INASSIDUIDADE HABITUAL DE SERVIDOR. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO PARA A ATUAÇÃO PRIMÁRIA DESTES TRIBUNAL EM CASO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR INDIVIDUAL. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA E OBRIGATORIEDADE DE APURAÇÃO IMEDIATA PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO (LEI 8.112/1990). NÃO CONHECIMENTO. ALERTA AO INSTITUTO FEDERAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (peça 6), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 7 e 8):

“INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de Denúncia acerca de possíveis irregularidades praticadas pelo servidor [omissis] do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), Campus Zé Doca, que teriam gerado danos ao erário (peça 5).

HISTÓRICO

2. O denunciante relata que o denunciado teve suposta ausência total de frequência entre 11/2024 e 11/2025 e que continuou percebendo sua remuneração (peça 5, p. 2).

3. Afirma que o denunciado assinou a folha de ponto em dias marcados com falta.

4. Complementa que o cargo de Técnico de Química exige presença física e que o servidor está ausente há mais de dois anos, não possuindo registro de retirada de chaves dos laboratórios, não



fazendo registros laborais no Sistema Unificado de Administração Pública - SUAP, nem comparecendo a convocações para reuniões de trabalho (peça 5, p. 3).

5. Diz, ainda, que houve tentativa de cessão irregular do servidor ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). [omissis] (peça 5, p. 3, 76 e 80-81).

6. Assevera que entre a autorização da cessão e a publicação da Portaria o servidor ficou recebendo sem trabalhar, e que após a publicação do cancelamento da cessão, ele voltou a trabalhar somente em 25/11/2025.

7. Afirma que a rotina do servidor tem sido “assinar o ponto, registrar que abriu o laboratório de química e ir embora ainda de manhã” (peça 5, p. 3).

8. Informa que a Diretora-Geral do campus Zé Doca, [omissis], em que pese conhecer a situação, não tomou providências para regularização, tais como registro de faltas, abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) etc (peça 5, p. 3).

9. Segundo o denunciante, tal fato resultou em um efeito multiplicador entre outros servidores, que se sentiram no direito de faltar ao trabalho sem justificativas ou em não cumprir a jornada regular de trabalho (peça 5, p. 4).

10. Aduz que fez a mesma denúncia à Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MP) e Polícia Federal (PF) (peça 5, p. 12).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE E SUMÁRIO

11. Inicialmente, deve-se registrar que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do denunciante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada e, por se tratar de supostos pagamentos irregulares de pessoal, atende ao interesse público, nos termos do art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014.

12. Além disso, qualquer cidadão possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, atendendo assim ao disposto no art. 234 do RI/TCU.

13. Presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada (UJ), da materialidade, da relevância dos fatos noticiados e da necessidade de atuação direta do TCU no caso concreto (Resolução TCU 259/2014, art. 106).

14. Nota-se que o caso apresenta relevância, uma vez que envolve questões afetas à gestão de recursos humanos, supostamente em dissonância com os ditames legais. Quanto à materialidade, em face de a denúncia abranger período a partir de 2022, é possível que os valores envolvidos despertem a necessidade de atuação do TCU. Além disso, os fatos apresentados revelam risco para a Unidade Jurisdicionada, haja vista que as práticas aqui relatadas podem servir de estímulo a desvios de conduta que causem dano ao erário, reclamando assim a atuação direta do TCU no caso concreto.

EXAME TÉCNICO

15. Em que pese pedido do denunciante para suspensão imediata dos pagamentos ao denunciado e afastamento preventivo da Diretora-Geral, não se verifica qualquer indício na documentação apresentada que demonstre o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para justificar tais medidas cautelares. Isso porque, numa análise preliminar, percebe-se que os autos necessitam de saneamento para esclarecimentos de determinadas dúvidas, o que pode ser feito por diligência. Portanto, sugere-se que a proposta de adoção de medida cautelar não seja acolhida.

16. Foram relacionadas as folhas de ponto do servidor do período de 11/2022 a 8/2024 (peça 5, p. 117-142).



17. Na folha de frequência de 7/2024 consta assinatura do ponto do dia 8 ao dia 26, porém há marcação de falta pelo Diretor, o que gera contradição. (peça 5, p. 141).
18. Observa-se que nas folhas de ponto de 8 a 9/2023 e 1 a 2/2024 há visto do diretor (peça 5, p. 131-133 e 136-137), porém nos outros períodos esse procedimento não foi realizado.
19. Nota-se que não constam dos autos as folhas de frequência de 9/2024 a 12/2025, período apontado como faltoso pelo servidor.
20. Percebe-se que no controle de entrega e devolução de chaves do laboratório 2024-2025 não consta o nome do servidor, conforme informado pelo denunciante (peça 5, p. 428-466).
21. Logo, antes de analisar as questões postas, é prudente realizar diligência para ouvir o jurisdicionado acerca dos fatos, bem como juntar documentação complementar para elucidar os pontos questionados.
22. Dessa forma, posterga-se o exame sumário e de admissibilidade.
23. Nesse sentido, inicialmente, propõe-se realizar diligência ao IFMA para responder os seguintes quesitos:
 - 23.1. Por que na folha de frequência de 7/2024 consta assinatura do ponto do dia 8 ao dia 26, mas tem marcação de falta pelo Diretor? (peça 5, p. 141);
 - 23.2. Por que não há visto do diretor na maior parte das folhas de ponto?
 - 23.3. Quais os controles de ponto existem no IFMA para garantir o efetivo cumprimento do expediente de trabalho pelo servidor denunciado?
 - 23.4. Enviar as folhas de ponto de 7/2024 a 12/2025.
 - 23.5. Qual o efetivo período que o servidor ficou cedido ao Ministério da Pesca e Aquicultura?
 - 23.6. Quais as funções desempenhadas pelo servidor no período entre a emissão da Portaria de cessão e a data de sua publicação, bem como entre a data de revogação da cessão do servidor até 12/2025? Detalhar como e onde foram desempenhadas essas funções. Caso haja, enviar a escala de trabalho desse período e extratos de processos e/ou procedimentos que comprovem o labor do servidor nesse período.
 - 23.7. Por que não há registros de entrega e devolução das chaves do laboratório ao servidor denunciado entre 2/2024 e 10/2025?
 - 23.8. Por que o Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP não foi utilizado para fins de controle eletrônico de frequência do mencionado servidor?
 - 23.9. Tecer as manifestações que entender necessárias acerca dos fatos relatados.
24. Também se propõe diligência à CGU para informar se esta denúncia foi apresentada àquele órgão, qual o tratamento dado e, eventualmente, a qual conclusão chegou.
25. Destaque-se que esta diligência não exime a realização de outras para esclarecimento de dúvidas remanescentes e completude das informações.

CONCLUSÃO

26. A análise inicial mostra que não deve ser acolhido o requerimento para adoção de medida cautelar, por não estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Ademais, conclui-se que os autos precisam ser saneados, no que se propõe realizar diligência para ouvir o jurisdicionado e juntar documentação complementar para elucidação dos fatos apresentados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



- 27.1. conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 27.2. não acolhimento do requerimento de adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, por não estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*;
- 27.3. com fulcro no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, realização de diligência ao Instituto Federal do Maranhão e à Controladoria-Geral da União para responder, num prazo de 20 dias, as questões a seguir dispostas.
28. Ao IFMA para responder os seguintes quesitos, relacionados ao servidor [omissis]:
- 28.1. Por que na folha de frequência de 7/2024 consta assinatura do ponto do dia 8 ao dia 26, mas tem marcação de falta pelo Diretor? (peça 5, p. 141);
- 28.2. Por que não há visto do diretor na maior parte das folhas de ponto?
- 28.3. Quais os controles de ponto existem no IFMA para garantir o efetivo cumprimento do expediente de trabalho pelo servidor denunciado?
- 28.4. Enviar as folhas de ponto de 7/2024 a 12/2025.
- 28.5. Qual o efetivo período que o servidor ficou cedido ao Ministério da Pesca e Aquicultura?
- 28.6. Quais as funções desempenhadas pelo servidor no período entre a emissão da Portaria de cessão e a data de sua publicação, bem como entre a data de revogação da cessão do servidor até 12/2025? Detalhar como e onde foram desempenhadas essas funções. Caso haja, enviar a escala de trabalho desse período e extratos de processos e/ou procedimentos que comprovem o labor do servidor nesse período.
- 28.7. Por que não há registros de entrega e devolução das chaves do laboratório ao servidor denunciado entre 2/2024 e 10/2025?
- 28.8. Por que o Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP não foi utilizado para fins de controle eletrônico de frequência do mencionado servidor?
- 28.9. Tecer as manifestações que entender necessárias acerca dos fatos relatados.
29. À CGU para informar se esta denúncia foi apresentada àquele órgão, qual o tratamento dado e, eventualmente, a qual conclusão chegou.”
- É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades praticadas por servidor do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), Campus Zé Doca, as quais teriam resultado em suposto dano ao erário.

2. Em essência, o denunciante aponta suposta ausência total de frequência de servidor daquele Instituto, no período compreendido entre novembro de 2024 e novembro de 2025. Alega-se que, apesar da ausência, o referido servidor continuou percebendo sua remuneração integralmente.
3. Entre os fatos narrados, destaca-se a afirmação de que o denunciado teria assinado folhas de ponto em dias previamente marcados com falta, além da ausência de registros de entrega e devolução das chaves do laboratório de química no período de fevereiro de 2024 a outubro de 2025 (peça 5, p. 3). Sustenta o autor da peça inicial que as atividades do cargo exigem presença física, o que tornaria a situação ainda mais gravosa.



4. Quanto à admissibilidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) propôs o conhecimento da denúncia, por entender satisfeitos os requisitos previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014
5. No exame inicial da matéria, propôs o indeferimento do pedido de medida cautelar, por entender ausentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* necessários para a suspensão imediata dos pagamentos. Com o intuito de sanear o processo, a unidade propõe, contudo, a realização de diligência junto à unidade jurisdicionada.
6. A proposta de diligência da AudPessoal visa esclarecer a situação funcional do servidor, especialmente no que tange ao período em que esteve cedido ao Ministério da Pesca e Aquicultura. A unidade sugere que sejam solicitadas informações detalhadas ao IFMA sobre as funções desempenhadas entre a emissão da portaria de cessão e sua efetiva publicação, bem como após a revogação do ato. Adicionalmente, propõe-se questionar a unidade jurisdicionada sobre a não utilização do Sistema Unificado de Administração Pública (Suap) para o controle eletrônico de frequência do mencionado técnico.
7. Por fim, a unidade instrutora propõe o envio de comunicação à Controladoria-Geral da União (CGU) para informar sobre o tratamento dado a denúncia idêntica apresentada àquele órgão.
8. Quanto à análise da prescrição, a unidade instrutora não apresentou, nesta fase processual, exame detalhado sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022, limitando-se a registrar que o período abrangido pela denúncia (a partir de 2022) justifica a atuação do Tribunal.
9. Passo a decidir.
10. De pronto, manifesto minha discordância quanto à proposta de conhecer da denúncia e realizar diligências saneadoras. Em que pese a gravidade dos fatos narrados pelo denunciante, entendo que o caso não preenche os requisitos de admissibilidade necessários para inaugurar a atuação desta Corte de Contas, notadamente no que concerne à existência de interesse público e à observância da competência legal primária para a apuração de infrações disciplinares.
11. O exame de admissibilidade, nos termos do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, exige a verificação concomitante da competência do Tribunal, da legitimidade do autor, da suficiência dos indícios e da existência de interesse público. Tais requisitos não admitem interpretação ampla ou genérica que transforme o Tribunal de Contas da União em instância revisora de assiduidade funcional de servidores públicos, sob pena de desvirtuamento de sua missão constitucional de controle externo.
12. No caso concreto, a controvérsia gravita em torno da suposta inassiduidade habitual e abandono de cargo por parte de servidor do IFMA. Trata-se de infração administrativa de natureza eminentemente disciplinar, cujo regime de apuração encontra-se exaustivamente disciplinado na Lei 8.112/1990. O art. 143 do referido diploma estabelece que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar.
13. A existência de procedimento específico e mandatório para a autoridade administrativa do próprio órgão (arts. 148, 149 e 151 da Lei 8.112/1990) afasta, em linha de princípio, a necessidade de intervenção originária deste Tribunal. Não cabe ao TCU atuar em substituição à competência legal do gestor ou de seu órgão de controle interno para realizar a conferência de folhas de ponto ou registros de chaves de laboratórios. A intervenção direta desta Corte deve reservar-se a situações que demonstrem falha sistêmica de controle ou omissão deliberada do dever de apurar, o que não se confunde com o mero relato de infração individual.
14. Ressalte-se que o regime disciplinar prevê inclusive os ritos sumários para casos de abandono de cargo e inassiduidade (art. 140 da Lei 8.112/1990), demonstrando que o legislador



conferiu à própria Administração os instrumentos céleres e eficazes para o ressarcimento ao erário e a aplicação de sanções, como a demissão (art. 132, incisos II e III).

15. Ademais, o denunciante informa ter encaminhado os mesmos fatos à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Ministério Público Federal (MPF). Uma vez que tais órgãos possuem atribuições específicas para a persecução disciplinar e civil, a atuação concomitante desta Corte afrontaria a razoabilidade e a economia processual. Nesse caso, entendo que não se justifica a mobilização da estrutura de controle externo para uma apuração que já se encontra sob o crivo das esferas competentes, cabendo ao TCU intervir apenas em caráter subsidiário, caso as instâncias primárias demonstrem omissão.

16. A remessa de cópia desta deliberação à CGU justifica-se não apenas pela notícia de que ela já foi acionada pelo denunciante, mas, primordialmente, por sua condição de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Cabe àquela Controladoria zelar pela eficácia das atividades de correição e pela adequada apuração de ilícitos funcionais em toda a Administração Direta e Indireta, de modo que o compartilhamento deste juízo negativo de admissibilidade – fundamentado na competência primária do órgão – serve de subsídio para que a CGU monitore a efetividade da resposta correcional a ser dada pelo IFMA.

17. Sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022, verifico que não há óbice temporal à atuação administrativa, uma vez que os fatos reportados se situam entre 2022 e 2025, não tendo transcorrido o prazo prescricional de cinco anos previsto tanto na norma deste Tribunal quanto no art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990. Contudo, a ausência de prescrição não supre a falta de interesse público para a atuação do controle externo em matéria de gestão de pessoal *stricto sensu*.

18. Isso porque o interesse público que autoriza o conhecimento de denúncia por este Tribunal não se confunde com o dever de punir infrações isoladas, que têm regramento próprio de aferição e instâncias correcionais vocacionadas para o feito. O interesse público, vale esclarecer, pressupõe a existência de relevância social, materialidade ou risco de prejuízo sistêmico que exija o imediato exercício da jurisdição de contas.

19. Em conclusão, a negativa de seguimento a esta denúncia fundamenta-se na ausência de pressupostos de admissibilidade, medida que evita a atuação indevida desta Corte em substituição ao gestor em matéria de infração disciplinar individual. Ressalte-se, mais uma vez, que o não conhecimento pelo TCU não exime o IFMA de seu poder-dever de adotar, de forma imediata e autônoma, as medidas necessárias à apuração dos fatos, sob pena de responsabilidade funcional e solidária de seus dirigentes por eventual omissão no dever de fiscalizar e recompor o erário.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 922/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.725/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
- 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
- 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).



4. Unidade jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis infrações praticadas por servidor do Instituto Federal do Maranhão (IFMA) – Campus Zé Doca;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 a 236, inciso VI, do Regimento Interno, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 em:

- 9.1. não conhecer da denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, ante a perda de objeto decorrente do não conhecimento da denúncia;
- 9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Instituto Federal do Maranhão, alertando-o de que, nos termos do art. 143 da Lei 8.112/1990, recai sobre a autoridade administrativa o poder-dever de promover a apuração imediata de irregularidades no serviço público de que tiver ciência, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, sob pena de responsabilidade funcional e solidária por eventual dano ao erário decorrente de omissão;
- 9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Controladoria-Geral da União (CGU), para ciência e adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de suas competências de supervisão e monitoramento do sistema de correição do Poder Executivo Federal;
- 9.5. arquivar os presentes autos, dando-se ciência ao denunciante.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0922-12/26-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 e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 II – CLASSE I – Plenário

TC 006.617/2024-7 [Apenso: TC 009.043/2024-1]

Natureza: Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)

Unidades Jurisdicionadas: Governo do Distrito Federal; Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF); Ministério

da Saúde; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

Responsáveis: Antonio Carlos Garcia Martins Chaves (316.531.381-49); Apecê Serviços Gerais Ltda. (00.087.163/0001-53); Caio Valerio Gondim Reginaldo Falcão (574.968.973-53); Carliane Rodrigues Oliveira (735.082.331-20); Carlos Fernando Dal Sasso de Oliveira (046.833.398-38); Cleber Sipoli da Silva (715.861.301-10); Danielle Costa de Rezende Souza (120.480.097-94); Dener Moreira Abuchain Suarez (012.950.941-85); Elaine Cristina de Azevedo (714.699.581-04); Emanuela Dourado Rebelo Ferraz (831.362.663-15); Gislei Moraes de Oliveira (469.631.977-68); Iara Bastos Cavalcante (026.982.493-66); Jose Antonio Goncalves Rosa (487.117.134-53); Juracy Cavalcante Lacerda Junior (958.947.133-15); Karinne Borges Mesquita (977.438.521-72); Lucylene de Sousa Silva Messias (708.530.961-04); Marcelo Oliveira Barbosa (014.755.007-69); Mariela Souza de Jesus (374.391.463-87); Nestor Francisco Miranda Junior (888.994.627-04); Paulo Leonel de Souza Menezes (332.901.210-20); Radam Nakai Nunes (323.248.552-91); Ronan Pereira Lima (667.917.316-72); Salutar Alimentação e Serviços Ltda. (26.684.275/0001-85); Sergio Luiz da Costa (206.473.408-28); Yurika Nayara de Araújo Sousa Borges (024.659.553-14).

Interessado: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal: Eduardo Cardoso Santos Silva (64.575/OAB-DF), Thais Regina Farrapo Moreira (55.527/OAB-DF) e outros, representando Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (IGESDF). FISCALIZAÇÃO DE CONFORMIDADE. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. FALHAS DE GOVERNANÇA E DE CONTROLE INTERNO. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS EM PROCESSOS SELETIVOS. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO. ALTA ROTATIVIDADE E PRECARIIDADE NA FORÇA DE TRABALHO. ESCALAS DE PLANTÃO EM UPAS COM DÉFICIT OU AUSÊNCIA TOTAL DE MÉDICOS. SUBDIMENSIONAMENTO DE METAS CONTRATUAIS. SUPERFATURAMENTO EM CONTRATO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DECORRENTE DE MEDIÇÃO INCORRETA DE ÁREAS E MANUTENÇÃO INDEVIDA DE POSTOS DE TRABALHO CRIADOS PARA A PANDEMIA DE COVID-19. IRREGULARIDADES EM CONTRATO DE ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR. REPACTUAÇÕES MEDIANTE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, ADIANTAMENTOS DE PAGAMENTO E RISCO SANITÁRIO. PAGAMENTO DE ENCARGOS MORATÓRIOS EM FATURAS DE ÁGUA E ENERGIA COM DISPONIBILIDADE DE CAIXA.



INCONSISTÊNCIAS EM DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. SOBREPREGO EM AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE MEDICAMENTOS. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELOS DÉBITOS. FORMAÇÃO DE APARTADOS PARA AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES PARA CORREÇÃO DE NORMATIVOS. CIÊNCIAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração (peça 704) opostos pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) em face do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, em sede de auditoria de conformidade, converteu os autos em tomada de contas especial, determinou a citação de responsáveis por débitos decorrentes de irregularidades na gestão de recursos da saúde e expediu determinações.

2. A decisão embargada foi proferida em processo de fiscalização que objetivou avaliar a regularidade da aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao IGESDF para a gestão do Hospital de Base, do Hospital de Santa Maria, do Hospital Cidade do Sol e de treze Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Naquela oportunidade, o Tribunal concluiu pela ocorrência de irregularidades em processos seletivos, contratações de pessoal e gestão de contratos, o que resultou na identificação de prejuízos ao erário e na necessidade de reestruturação de normativos e procedimentos internos da entidade.

3. O IGESDF opôs os embargos em 22/12/2025, antes de sua notificação formal acerca do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário, razão pela qual se afigura inequívoca a tempestividade do recurso.

4. A título de preliminares, o embargante aduz: (i) violação da autonomia do Distrito Federal e da descentralização do SUS; (ii) usurpação da competência da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal para fiscalizar o IGESDF; (iii) inexistência de prova material da origem federal dos recursos nos itens auditados; e (iv) reconhecimento da duplicidade de controle e da necessária prevalência das decisões do TCDF para evitar conflito de instâncias.

5. No mérito, o IGESDF alega, inicialmente, obscuridade decorrente de suposta declaração genérica de violação aos princípios da economicidade e da eficiência. Sustenta que o acórdão careceria de subsunção individualizada entre os fatos narrados e as normas supostamente violadas, o que impediria a compreensão exata das razões que levaram este Tribunal a considerar as condutas como ilícitas sob o prisma principiológico.

6. Em seguida, aponta obscuridade quanto aos parâmetros e métricas utilizados para considerar “excessiva” a rotatividade de pessoal e os gastos com processos seletivos sequenciais e desligamentos voluntários. O Instituto argumenta que a deliberação não fixou critérios objetivos de comparação ou indicadores de mercado que pudessem balizar a conclusão de que as seleções frustradas e a rotatividade observadas configuram, por si sós, desperdício de recursos públicos, alegando falta de parâmetros para a imputação.

7. O IGESDF também aduz a existência de contradição e obscuridade em relação ao cumprimento de decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT-10). Alega que o rito de contratação e as normas internas de pessoal do IGESDF foram validados em sede de Ação Civil Pública (ACPCiv 0000247-02.2018.5.10.0016), de modo que as determinações de controle externo proferidas por este TCU entrariam em rota de colisão com a jurisdição trabalhista, ignorando a autonomia administrativa da entidade e a eficácia das decisões proferidas naquela esfera.



8. Em outro ponto, aponta contradição entre o reconhecimento do regime jurídico do IGESDF como serviço social autônomo e a imposição de padrões próprios da Administração Direta. Argumenta que o acórdão embargado, embora admita a natureza jurídica de direito privado e a autonomia administrativa da entidade, exige a observância de ritos e métricas de eficiência estritamente estatais, o que desconSIDERARIA a natureza de ente de cooperação e o modelo de gestão flexível autorizado pela Lei Distrital 5.899/2017.

9. O Instituto também aponta contradição e omissão na classificação de determinadas condutas como “ato de liberalidade”, sustentando que a execução de processos seletivos e rotinas de pessoal decorre do cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público do Trabalho.

10. O embargante alega, também, a existência de erro de fato e contradição no que toca à suposta inexistência de risco na Ação Civil Pública mencionada no acórdão. Sustenta que a fundamentação do Tribunal partiu de premissa fática equivocada sobre o estágio e os efeitos das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho, o que teria levado a uma conclusão errônea sobre a viabilidade das determinações expedidas por esta Corte de Contas, notadamente quanto ao montante das repercussões financeiras efetivamente apuradas em sede judicial.

11. Defende a natureza estrutural dos vícios apontados na peça recursal, alegando que as falhas de fundamentação e as contradições detectadas atingem o cerne da deliberação. Por essa razão, sustenta a inaplicabilidade do óbice previsto no § 1º do art. 287 do RITCU, argumentando que o saneamento das omissões e contradições é condição precedente e indispensável para a validade dos comandos de citação e das determinações de fazer.

12. Por fim, aponta obscuridade na definição da natureza e da materialidade do dano ao erário, afirmando que a fundamentação do acórdão oscilaria entre a afirmação de um “dano efetivo”, a existência de um “risco” e a ocorrência de “potencial prejuízo”, o que geraria incerteza jurídica para o exercício do contraditório.

13. Diante desse cenário, requer que os embargos sejam conhecidos e providos, com a concessão de efeitos infringentes, para que sejam integralmente afastadas as determinações emanadas do acórdão embargado, bem como as imputações e comandos fundados em premissas que considera superadas ou equivocadas.

14. Registro que a responsável Lucylene de Sousa Silva Messias juntou aos autos petição a título de “razões de justificativa” (peça 718) após tomar ciência da decisão embargada, por meio da qual apresenta sua defesa em relação aos apontamentos do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração (peça 704) opostos pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) em face do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal converteu os autos em tomada de contas especial, determinou a citação de responsáveis por débitos decorrentes de irregularidades na gestão de recursos da saúde e expediu diversas determinações.

2. A decisão embargada foi proferida em processo de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados ao IGESDF para a gestão do Hospital de Base, do Hospital de Santa Maria, do Hospital Cidade do Sol e de treze Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Naquela oportunidade, o Tribunal concluiu pela ocorrência de irregularidades em processos seletivos, contratações de pessoal e gestão de contratos, o que

resultou na identificação de prejuízos ao erário e na necessidade de reestruturação de normativos e procedimentos internos da entidade.

3. Conforme constou do relatório precedente, o embargante sustenta, a título de preliminares: (i) violação da autonomia do Distrito Federal e da descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS); (ii) usurpação da competência da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal para fiscalizar o IGESDF; (iii) inexistência de prova material da origem federal dos recursos nos itens auditados; e (iv) reconhecimento da duplicidade de controle e da necessária prevalência das decisões do TCDF para evitar conflito de instâncias.
4. No mérito, alega a ocorrência dos seguintes vícios: (i) alegada declaração genérica de violação aos princípios da economicidade e da eficiência, sem subsunção individualizada entre os fatos narrados e as normas supostamente violadas; (ii) obscuridade quanto aos parâmetros e métricas utilizados para qualificar como “excessivos” a rotatividade de pessoal e os gastos com processos seletivos sequenciais; (iii) suposta contradição acerca do cumprimento de decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT-10), que teriam validado o rito de contratação e as normas internas do Instituto; e (iv) obscuridade na definição da natureza e materialidade do dano ao erário, ante a suposta oscilação da fundamentação entre as categorias de dano efetivo, risco e potencial prejuízo.
5. Presentes os requisitos legais, conheço dos embargos, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.
6. Inicialmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário:

“Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).”

7. Igualmente pertinente é o Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.”

8. No que concerne às preliminares de competência e jurisdição suscitadas pelo embargante, sob o pretexto de omissão no julgado, adianto não assistir razão ao Instituto.
9. Quanto à alegada violação da autonomia do Distrito Federal e da descentralização do SUS, bem como à suposta usurpação da competência da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), observo que a questão da jurisdição deste Tribunal foi devidamente assentada na deliberação recorrida. A competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados a entes subnacionais ou a entidades privadas que os gerenciam é de matriz constitucional. O fato de a gestão ser descentralizada ou de o IGESDF



possuir autonomia administrativa não afasta o dever de prestar contas à União sobre a regularidade do emprego dessas verbas.

10. Outrossim, a existência de fiscalização concorrente pelo TCDF e/ou pela Câmara Legislativa não exclui a competência constitucional desta Corte sobre o erário federal. Não há hierarquia ou conflito de instâncias, mas sim o exercício regular de competências concorrentes próprias – não excludentes entre si, portanto – em suas respectivas esferas de atribuição, inclusive em relação a organizações privadas subnacionais que recebam recursos do SUS, conforme assentado em julgados anteriores desta Corte (v.g. Acórdãos 1.824/2017-TCU-Plenário, 355/2017-TCU-Primeira Câmara e 4.713/2018-TCU-Segunda Câmara).
11. Anoto que o embargante trouxe aos autos tabela de correlação entre os objetos auditados neste processo e processos em curso ou já arquivados no TCDF (peça 707), a fim de demonstrar suposta duplicidade de controle. A documentação foi examinada e não altera a conclusão: a existência de processos no TCDF sobre matérias conexas é consequência natural do sistema de controle externo calcado na origem federativa do recurso, consoante previsto na Constituição, e não obsta nem condiciona o exercício da competência do TCU sobre a parcela federal dos valores.
12. Sobre a tese de inexistência de prova material da origem federal dos recursos e a necessidade de prevalência das decisões do TCDF, permito-me tecer considerações adicionais por considerar esse um aspecto fundamental da decisão embargada.
13. Ainda em sede de preliminares, a defesa sustenta a incompetência desta Corte para imputar eventual débito sob o argumento de que não restou demonstrado que as despesas questionadas tenham sido custeadas com recursos de origem federal, pois poderiam, em tese, se revestir parcialmente de origem distrital.
14. A preliminar não merece acolhimento.
15. Conforme consignado no relatório de auditoria, os recursos que fomentam as atividades do contrato de gestão celebrado entre a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) e o IGESDF incluem valores de fonte federal, oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), repassados ao Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF) a título de financiamento do SUS, e são aplicados de forma conjunta com recursos distritais.
16. Dados objetivos demonstram a relevante materialidade dos recursos federais envolvidos. No período de 2019 a 2023, o FNS transferiu ao Fundo de Saúde do DF, no grupo “Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar”, integrante do Bloco “Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde”, o montante líquido de R\$ 3.240.544.569,03, conforme apurado em base oficial do Fundo Nacional de Saúde (fonte: <https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>, acesso em 7/4/2026). Ou seja, estamos falando de mais de três bilhões de reais de origem federal.
17. É certo que não se pode afirmar que a totalidade desses recursos tenha sido destinada ao IGESDF, uma vez que há outras unidades hospitalares públicas no Distrito Federal. Todavia, tal circunstância não afasta a competência do TCU, pois, como reconhecido no próprio relatório e confirmado pela jurisprudência desta Corte, no período abrangido pela auditoria não havia segregação das fontes de recursos destinadas ao Instituto, o que inviabiliza a identificação da origem dos recursos aplicados em cada despesa.
18. A mencionada inexistência de segregação de fontes no período auditado é fato devidamente registrado no relatório e foi expressamente reconhecida pelo Plenário do TCU no julgamento do TC 029.943/2022-1, consubstanciado no Acórdão 1.665/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

19. Naquela oportunidade, o Tribunal assentou que os recursos oriundos do FNS, redistribuídos ao IGESDF por intermédio do Fundo de Saúde do DF, eram executados sem identificação da origem, em operação contábil e financeira que compromete a rastreabilidade e dificulta a atuação dos órgãos de controle.
20. Conforme constatado, os recursos repassados ao Instituto, independentemente de serem originários do FNS ou do orçamento do DF, são movimentados em uma única conta junto ao Banco Regional de Brasília (BRB) e aplicados em ações e programas do Plano de Trabalho Anual dessa entidade, sem possibilidade de identificação da fonte financeira de custeio em relação à origem dos recursos.
21. Conforme excerto do voto condutor dessa decisão (grifei):
- “8. A unidade assinala que **a SESDF dirigiu determinação ao IGESDF para que proceda com a segregação das contas nos termos previstos na Portaria de Consolidação 6/2017, do Ministério da Saúde**, a qual dispõe sobre o financiamento e a transferência de recursos federais para ações e serviços de saúde do DF. **Há, em resposta, informação do IGESDF quanto à possibilidade técnica de atendimento da recomendação originalmente proposta pelo TCU, porém indicando eventuais empecilhos.**
9. Já o IGESDF, em seus comentários, destacou a possibilidade de atendimento integral das sugestões alvitradas relacionadas à identificação da origem dos recursos repassados por força do contrato de gestão, bem como quanto à movimentação desses recursos em conta específica, mantida em instituição financeira oficial federal. Com efeito, e considerando ainda o teor do Termo de Recomendação 36/2023-PJ/GAB/PRDF, expedido pela Procuradoria da República no Distrito Federal - MPF, que também tratou da questão, a unidade técnica do TCU entendeu que a recomendação deveria ser convertida em determinação.
- (...)
15. Conforme a unidade instrutiva demonstrou em seu parecer, os recursos repassados pelo FNS ao FSDF na modalidade de fundo a fundo e posteriormente repassados ao IGESDF não são diretamente acompanhados até sua aplicação final. Quando os recursos são recebidos pelo Instituto, não se tem informações se são originários do FNS ou do próprio Distrito Federal. Além disso, os recursos referentes ao Contrato de Gestão têm sido depositados em conta do Banco de Brasília (BRB), por meio da qual se movimentam os recursos aplicados na execução orçamentária do IGESDF.”
22. Em conclusão, este Plenário determinou ao IGESDF – ora embargante – que passasse a movimentar em conta específica mantida em instituição financeira oficial federal os recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde e redistribuídos a ele por intermédio do Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF), por força do Contrato de Gestão 1/2018, bem como providenciasse a identificação de sua origem (item 9.2 do Acórdão 1.665/2024-TCU-Plenário).
23. Também foi determinado ao Instituto e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) que estabelecessem procedimentos que permitam a identificação da origem dos recursos aplicados pelo Instituto na execução do seu Plano de Trabalho Anual, a exemplo da criação de fonte de recursos específica, de forma a permitir a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais originados do FNS e redistribuídos ao IGESDF.
24. Ressalte-se que essa decisão não instituiu obrigação nova, mas explicitou condição irregular que já se verificava no período auditado, qual seja, a execução indistinta de recursos federais e distritais no âmbito do contrato de gestão em contrariedade à legislação de regência previamente existente.
25. Nesse contexto, a alegação de que não seria possível imputar débito total ou parcial nestes autos por ausência de individualização da origem federal dos recursos não prospera.



26. No limite, acolher essa tese equivaleria a admitir que o IGESDF se beneficie de sua própria torpeza, visto que, há quase dois anos, o caráter irregular do procedimento de movimentação de recursos e a consequente restrição à rastreabilidade dos recursos federais lhe foi comunicada por esta Corte para fins de correção.
27. Ou seja, a impossibilidade de precisar se as despesas que geraram dano ao erário nestes autos foram custeadas com recursos federais ou distritais decorre de falha imputável à própria gestão distrital dos recursos, a qual deixou de adotar mecanismos de segregação e rastreabilidade. Tal circunstância não pode ser utilizada em benefício da defesa para afastar ou restringir a competência constitucional do TCU.
28. Resta demonstrado, portanto, que: (i) recursos federais integraram inequivocamente financiamento das atividades do IGESDF em elevado montante; (ii) esses valores foram executados de forma indistinta em relação aos recursos distritais, em contrariedade à legislação regente; e (iii) as despesas questionadas foram realizadas no contexto de confusão de fontes.
29. Quanto ao documento relativo ao repasse de fevereiro de 2022 (Processo SEI 00060-00046736/2022-24; peça 708), apresentado pelo embargante para indicar classificação dos recursos na Fonte 100 (Tesouro Distrital), registro que tal evidência, além de circunscrita a uma única competência mensal em universo de auditoria de mais de cinco anos, é consequência direta da ausência de segregação de fontes já reconhecida por esta Corte como irregular pelo Acórdão 1.665/2024-TCU-Plenário. A codificação orçamentária resultante de sistema que não distingue a origem dos recursos não serve como prova da inexistência de participação federal no custeio das despesas auditadas.
30. Registre-se, ademais, que o próprio IGESDF, ao se manifestar no referido processo, reconheceu expressamente não ter como identificar, nos recursos recebidos do FSDF, quais parcelas seriam de origem federal (peça 42 daqueles autos, p. 5), o que torna contraditória a pretensão de, agora, invocar a classificação orçamentária de um único repasse como prova da origem exclusivamente distrital dos recursos.
31. Diante desse contexto, e considerando a impossibilidade de segregação imputável à própria gestão, admite-se, no caso concreto, a incidência de presunção relativa de participação de recursos federais no custeio das despesas questionadas, a qual decorre (i) da elevada materialidade dos repasses do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal no período auditado; (ii) da execução indistinta desses recursos em conta única, sem segregação de fontes; e (iii) do dever de prestação de contas que recai sobre aqueles que gerenciam recursos públicos transferidos. Desse modo, mantém-se a competência desta Corte para o exame integral da matéria, inclusive quanto à eventual imputação de débito, quando caracterizado prejuízo ao erário.
32. Esse entendimento é coerente, ainda, com manifestação desta Corte constante do TC 029.943/2022-1, de que o montante de recursos federais repassados ao IGESDF desde sua criação alcançava aproximadamente R\$ 700 milhões, evidenciando a alta materialidade e relevância da União no custeio da entidade (Voto condutor do Acórdão 2.054/2023-TCU-Plenário).
33. Diante do exposto, rejeito a preliminar de incompetência do Tribunal de Contas da União, reafirmando-se a competência desta Corte para fiscalizar os recursos repassados pelo Distrito Federal ao IGESDF e para exercer plenamente suas atribuições constitucionais, inclusive quanto à imputação de débito, no período abrangido pela auditoria, especialmente diante da inexistência de segregação das fontes de financiamento à época.

34. Superadas as preliminares, passo a examinar os aspectos de mérito.
35. Não procede a alegada obscuridade quanto à violação aos princípios da economicidade e da eficiência, como sustenta o embargante, no sentido de que o acórdão carece de subsunção individualizada. O relatório e o voto condutor da decisão questionada, os quais integram seus fundamentos, detalharam de forma suficiente e inteligível as falhas nos processos seletivos e na gestão de pessoal que caracterizaram afronta aos referidos princípios.
36. Não se cuida, portanto, de obscuridade propriamente dita, mas de inconformismo do Instituto com a valoração jurídica conferida por este Tribunal aos fatos apurados, providência incompatível com a via estreita dos embargos de declaração.
37. Quanto à suposta falta de métricas e parâmetros para classificar a rotatividade como “excessiva”, o embargante busca rediscutir os achados da auditoria. Ora, a conclusão desta Corte não se deu de forma abstrata, mas baseada na constatação fática de seleções frustradas e recontrações em curto espaço de tempo que oneraram injustificadamente os cofres públicos. A ausência de uma “tabela de *turnover*” não impede este Tribunal de avaliar, no caso concreto, a antieconomicidade de uma gestão que produz gastos repetitivos sem a contraprestação efetiva do serviço.
38. Como sabido, a obscuridade embargável é a que decorre da falta de clareza na redação do julgado, o que não se verifica no caso. O acórdão embargado foi claro ao demonstrar que a realização de sucessivos processos seletivos para as mesmas vagas, em curtos intervalos de tempo, evidencia falha estrutural no planejamento e na retenção de talentos, resultando em custos administrativos que poderiam ter sido evitados. Novamente, o inconformismo do embargante é dirigido, em última análise, ao mérito da avaliação técnica realizada pelo Tribunal – matéria incabível na via estreita dos aclaratórios.
39. Relativamente à alegada contradição entre o regime jurídico de Serviço Social Autônomo e as exigências da Administração Direta, observo que a questão foi devidamente enfrentada. O fato de o IGESDF possuir natureza jurídica de direito privado não o exime do dever de observar os princípios constitucionais da administração pública ao gerir recursos públicos transferidos. O acórdão embargado não impôs indistintamente o regime jurídico da Administração Direta, mas exigiu a observância de padrões mínimos de impessoalidade, moralidade e eficiência, inerentes a qualquer entidade que maneje dinheiro público.
40. No que concerne à força vinculante do TAC e da Ação Civil Pública (ACP) perante o TRT-10, bem como ao alegado erro de fato relacionado ao valor das repercussões financeiras decorrentes do descumprimento de decisões trabalhistas, não assiste razão ao embargante. A jurisdição de controle externo exercida pelo TCU é independente e autônoma em relação às instâncias trabalhistas, de modo que a existência de acordos ou decisões em outras esferas não constitui óbice à apreciação, por esta Corte, da regularidade e da eficiência da despesa pública.
41. Ainda que tenha havido posterior definição judicial em montante inferior ao inicialmente estimado, tal circunstância não afasta os fundamentos da deliberação embargada, que se assentaram na constatação do descumprimento reiterado de comandos judiciais como conduta incompatível com os princípios da economicidade e da eficiência. Eventual redimensionamento do impacto financeiro poderá ser considerado na fase própria da tomada de contas especial, sem que isso configure, neste momento processual, vício de omissão, contradição ou obscuridade.
42. Rememoro que a omissão embargável deve ser interna ao julgado, decorrente da falta de pronunciamento sobre matéria que deveria ter sido apreciada. O que o embargante aponta,

porém, é uma suposta contrariedade entre a decisão do Tribunal e deliberações proferidas em outra esfera jurisdicional independente.

43. A independência das instâncias é entendimento pacificado nesta Corte e no Supremo Tribunal Federal. O fato de o rito de contratação ter sido considerado válido sob a ótica da legislação trabalhista não impede que este Tribunal, no esteio de sua competência constitucional, identifique irregularidades na gestão financeira desses mesmos processos sob o prisma do controle externo e do bom uso dos recursos federais. Não há, portanto, vício no Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário.
44. Por fim, quanto à natureza do dano ao erário, o embargante aponta obscuridade decorrente de suposta oscilação entre dano efetivo e risco. A tese é improcedente. É próprio da fase de conversão de um processo em tomada de contas especial (TCE) a delimitação preliminar do débito com base nos elementos disponíveis, os quais serão submetidos ao crivo do contraditório na fase subsequente, na qual será oportunizada a ampla defesa sobre todos os apontamentos.
45. Na realidade, os argumentos apresentados evidenciam que o embargante se insurge contra o mérito da análise preliminar desenvolvida no acórdão embargado, cujo aprofundamento se dará no âmbito da tomada de contas especial. É dizer, não há obscuridade no julgado, mas sim a indicação fundamentada de prejuízos que, pela sua gravidade e materialidade, demandaram a citação dos responsáveis.
46. Reitero que o acórdão embargado, além de expedir determinações corretivas, converteu os autos em tomada de contas especial. Trata-se de decisão de natureza interlocutória, que não consubstancia juízo definitivo de responsabilização. Em verdade, é a partir desta fase que se instaura o contraditório formal no processo sobre quaisquer situações em que se esteja analisando dano ou indício de dano ao erário – o qual poderá se confirmar ou não após análise das defesas (v.g. Acórdão 1.227/2006-TCU-Plenário).
47. Em outras palavras, é a partir deste momento processual que as partes poderão apresentar seus argumentos de defesa, dentre os quais, possivelmente, os apontados em sede de embargos declaratórios. A ausência de análise desses argumentos nesta decisão decorre da inadequação da via eleita – o que não significa que não sejam pertinentes ou oponíveis na fase imediatamente subsequente, em sede de alegações de defesa.
48. Não se afirma, com isso, a irrelevância material de tais alegações, mas apenas a inadequação da via eleita para reabrir, neste momento, o mérito da deliberação embargada. Nesse sentido transcrevo excerto do Acórdão 2.377/2008-TCU-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler; grifei):

“11. Entendo igualmente que não está sujeita a recurso a decisão do Tribunal que determinou a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial. Isto porque a conversão do processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, é meramente o meio de que dispõe o Tribunal para o prosseguimento de fiscalização tendente a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, quando existentes indícios mínimos e razoáveis de que tenha ocorrido. **Assim, no momento da aludida conversão, ainda não há culpados ou responsáveis; portanto, ainda não foi iniciada a fase do contraditório, que passa a ocorrer a partir da citação, que permite aos inicialmente considerados responsáveis, assim identificados no processo, apresentarem as suas alegações de defesa. Assim, nessa fase - conversão do processo em TCE - não há que se falar em recurso, pois que ainda não há decisão de mérito que tenha condenado ou emitido qualquer juízo acerca do suposto responsável eventualmente identificado no processo anterior de fiscalização.**”



49. Reafirmo: o contraditório amplo dos responsáveis se dará no âmbito do próprio processo de tomada de contas especial, uma vez concluídas as medidas preliminares pertinentes à completa quantificação do dano e à identificação das pessoas que integram o nexo causal da irregularidade, ocasião em que os argumentos trazidos pelo IGESDF nesta ocasião poderão ser apreciados.
50. A mesma orientação foi reafirmada no Acórdão 2.736/2017-TCU-Plenário, ao assentar que o prejuízo apto a justificar imediata insurgência recursal deve ser de natureza jurídico-processual, o que não se verifica, em regra, na decisão que apenas converte o feito em tomada de contas especial.
51. Em síntese, os argumentos apresentados evidenciam inconformismo com as premissas jurídicas e fáticas adotadas pelo Tribunal, sem demonstrar qualquer omissão, contradição ou obscuridade embargáveis. Trata-se de tentativa de utilizar o recurso como oportunidade de rediscussão de mérito, o que é inadmissível ante a vedação do art. 279 do Regimento Interno.
52. Destaco, por fim, que a responsável Lucylene de Sousa Silva Messias antecipou-se à citação formal e juntou aos autos petição a título de “razões de justificativa” (peça 718) após notificada da decisão embargada, por meio da qual apresenta sua defesa em relação aos apontamentos do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário. Sem prejuízo da formalização da citação, cumpre à unidade instrutora considerar os elementos já trazidos aos autos quando da análise de mérito na fase processual própria.
53. Em face do exposto, concluo que não restaram demonstradas omissões, contradições ou obscuridades na deliberação recorrida. Os argumentos apresentados revelam, unicamente, a insatisfação com o resultado do julgamento e o intuito de rediscutir o mérito da matéria, finalidade para a qual os embargos de declaração não se prestam. Inexistindo vícios a serem sanados, devem ser rejeitados os embargos.

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 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 923/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.617/2024-7.
- 1.1. Apenso: 009.043/2024-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
3. Embargante: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF).
4. Unidades Jurisdicionadas: Governo do Distrito Federal; Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF); Ministério da Saúde; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Saúde do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Eduardo Cardoso Santos Silva (64.575/OAB-DF), Thais Regina Farrapo Moreira (55.527/OAB-DF) e outros, representando Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do



Distrito Federal (IGESDF).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) em face do Acórdão 2.885/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, em sede de auditoria de conformidade, converteu os autos em tomada de contas especial, determinou a realização de citações e expediu determinações corretivas;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, e rejeitá-los;

9.2. enviar cópia desta decisão ao embargante, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (ref. Ação Civil Pública Cível ACPCiv 0000247-02.2018.5.10.0016), à Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, ao Ministério Público Federal, ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), ao Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal, ao Ministério do Trabalho e do Emprego e ao Ministério Público do Trabalho.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0923-12/26-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 e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 I – Plenário

TC 039.693/2020-1

Processos apensos: TC 047.560/2020-7, TC 045.800/2021-9.

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)

Entidades: Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Interessados: Secretaria Nacional de Justiça (CNPJ 00.394.494/0102-80); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União.



Representação legal: Irma Claudia do Nascimento Moraes (48255/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Controladoria-geral da União.

Interessado em sustentação oral: Não há.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM MONITORAMENTO. REPRESENTAÇÃO. APURAÇÃO DE ACESSO INDEVIDO A DADOS DE PESSOAS EXPOSTAS POLITICAMENTE (PEP) EM BASES DE DADOS DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB) E DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF). EXAME DO MECANISMO DE COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES ENTRE RFB E COAF. AVALIAÇÃO DE RITOS, PROCEDIMENTOS E CONTROLES PARA PRESERVAÇÃO DOS DADOS RELATIVOS A PESSOAS EXPOSTAS POLITICAMENTE. CUMPRIMENTO INTEGRAL DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CADASTRO NACIONAL DE PESSOAS EXPOSTAS POLITICAMENTE PENDENTE DE REGULAMENTAÇÃO - ART. 12-A DA LEI 9.613/1998. NOVA DETERMINAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. RAZÕES RECURSAIS SUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO, UMA VEZ QUE NÃO EXISTE PREVISÃO LEGAL PARA QUE A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO OU A CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA REGULAMENTEM O ARTIGO 12-A DA LEI 9.613/1998. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DO SUBITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 2.622/2024-PLENÁRIO. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedidos de Reexames interposto pela Casa Civil da Presidência da República (peça 186) e pela Controladoria-Geral da União (peça 186) contra o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário (peça 172, Rel. Min. Jhonatan de Jesus), adotado em processo de Monitoramento do cumprimento de determinações e recomendações expedidas no Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas (peça 119). A deliberação expediu determinações à Controladoria-Geral da União com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 90 (noventa) dias, regulamente o Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), de modo a incluir os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, a fim de dar cumprimento ao art. 12-A da Lei 9.613/1998 c/c o art. 14 da Lei 14.478/2022.



2. Transcrevo a seguir a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recurso (AudRecurso) (peça 208), que teve a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 209 e 210):

“[...] **HISTÓRICO**

2. Trata-se de monitoramento do cumprimento de determinações e recomendações expedidas no Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas (peça 119), proferido nestes autos, referente a representação do Ministério Público de Contas que teve por objeto a apuração de acessos indevidos a informações de Pessoas Expostas Politicamente (PEPs) armazenadas em bases de dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Na oportunidade, avaliou-se também a forma de compartilhamento de informações, bem como ritos, procedimentos e controles para a preservação desses dados.

3. Após o sobredito monitoramento, a totalidade das determinações e recomendações foi considerada cumprida (peça 173). No que concerne ao subitem 9.2.2 do sobredito acórdão, entretanto, foi pontuado pelo relator (peça 173, p. 4) que a ausência de regulamentação, pelo Poder Executivo Federal, do art. 12-A, §1º, da Lei 9.613/1998 estaria dificultando o acesso pela RFB dos dados das PEPs.

4. Em razão disso, o Tribunal expediu nova determinação à Controladoria-Geral da União, para que, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República, no prazo de noventa dias, regulamentasse o Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), de modo a incluir os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, a fim de dar cumprimento ao art. 12-A da Lei 9.613/1998 c/c o art. 14 da Lei 14.478/2022, na forma da introdução supra.

5. Irresignadas, a Controladoria-Geral da União e a Casa Civil da Presidência da República apresentam o presente pedido de reexame.

ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 195 e do despacho de peça 197.

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação

7.1. O presente exame contempla as seguintes questões:
ausência de competência do TCU para tratar da representação;
ausência de prévia manifestação dos destinatários da deliberação, em descumprimento ao artigo 14, *caput*, da Resolução TCU 315/2020, e de competência da CGU ou da Casa Civil para atendimento da determinação.

8. Ausência de competência do TCU para tratar da representação

8.1. As recorrentes defendem que não é possível observar consonância entre a matéria tratada nesta representação e as hipóteses previstas no artigo 70 e 71 da Constituição, que autorizariam a incidência da atuação do Tribunal de Contas da União. Argumentam, em síntese, que:

a) a SecexPrevi, logo na instrução inicial (peças 5/7), ao examinar a admissibilidade desta representação, verificou que não houve o preenchimento dos requisitos do artigo 235 do RI/TCU, pois não foram demonstrados, além dos indícios concernentes à ilegalidade supostamente apontada, a ocorrência de irregularidade com recursos federais em período certo e determinado (peça 186, p. 5);

b) o TCU tem competência própria e específica delimitada pelos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, que não abarca a apreciação da matéria em questão, por não envolver a fiscalização de atos afetos unicamente à organização e ao funcionamento de órgãos públicos, como no presente caso. Assim esclareceu o Ministro-Substituto desta Corte de Contas, Augusto Sherman, em voto proferido no TC 026.951/2020-7: “(...) no rol de competências atribuídas ao TCU por meio do art. 71 da CF/88, ou pelo art. 1º da Lei 8.443/1992, não está incluída a fiscalização dos atos relativos à organização e ao funcionamento da APF” (peça 186, p. 6);

c) o artigo 250, inciso I, do RI/TCU determina que seja arquivado o processo de fiscalização de ato ou contrato administrativo “quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”. O artigo 3º da Resolução TCU 315/2020 também exige que “As determinações, ciências e recomendações devem tratar de matéria inserida no âmbito das competências do Tribunal” (peça 186, p. 7).

Análise:



8.2. Inicialmente, é preciso observar que a manifestação da SecexPrevi e o preenchimento dos requisitos de admissibilidade do artigo 235 do RI/TCU já foram objeto de manifestação do relator no seguinte sentido (peça 8):

25. No caso destes autos, além de o eminente Procurador ter apresentado notícia obtida de um veículo de imprensa que possui respeitabilidade, basta efetuar uma singela busca na internet para verificar existem muitas notícias acerca do uso da estrutura de órgãos e entidades do Estado Brasileiro para perseguição ou outro tipo de fins espúrios.

26. Essa situação tem evidentemente atraído a atuação de diversos órgãos da República, tais como o Supremo Tribunal Federal e a Procuradoria-geral da República, no sentido de investigar o uso de várias instituições públicas em evidente desvio de finalidade e de outros princípios a que a se sujeita a atividade administrativa.

27. Nessa seara, também esta Egrégia Corte de Contas tem sido provocada para opinar sobre a efetividade e o grau de confiabilidade dos controles desenhados para impedir abusos. E em diversos casos similares, tem cumprido seu papel de induzir o aperfeiçoamento da estrutura de governança dos órgãos públicos e da atividade administrativa.

8.3. Conforme apresentado pelo recorrente, a nossa Constituição Federal, em seu art. 70, atribuiu ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”.

8.4. Segundo o art. 235 do RI/TCU, aplicável às representações por força do Parágrafo único do art. 237 do mesmo regimento, a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

8.5. A representação (peça 1) tratou de jurisdicionado do Tribunal (administrador ou responsável da Receita Federal do Brasil – RFB e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf), trouxe evidência jornalística relativas às supostas irregularidades ou ilegalidades, relacionadas ao acesso a bases de dados desses jurisdicionados em finalidade diversa da pública e, como pontuado pelo relator, “basta efetuar uma singela busca na internet para verificar existem muitas notícias acerca do uso da estrutura de órgãos e entidades do Estado Brasileiro para perseguição ou outro tipo de fins espúrios”.

8.6. Rememore-se que a utilização de recursos públicos para atender fins ilegais, ilegítimos ou antieconômicos atrai a competência do TCU porque essas bases de dados não foram criadas com recursos públicos, naturalmente, para viabilizar qualquer sorte de perseguição política ou abuso.

8.7. Assim, existe competência do TCU para tratar da presente representação, tendo em vista estarem presentes os requisitos de admissibilidade.

9. Ausência de prévia manifestação dos destinatários da deliberação, em descumprimento ao artigo 14, *caput*, da Resolução TCU 315/2020, e de competência da CGU ou da Casa Civil para atendimento da determinação.

9.1. As recorrentes defendem que houve descumprimento do artigo 14, *caput*, da Resolução TCU 315/2020 e que não possuem competência para atender à determinação do TCU, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) a determinação recorrida foi proferida sem prévia manifestação por parte da CGU ou da Casa Civil, o que viola o disposto no artigo 14, *caput*, da Resolução TCU 315/2020, *verbis* (peça 186, p. 7):

Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. § 1º A manifestação a que se refere o caput deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

b) a teor do § 2º do aludido dispositivo, tal providência pode ser dispensada apenas se as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as informações previstas no *caput* na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos ou se o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle, situações que não estão demonstradas nestes autos (peça 186, p. 7);

c) as referidas disposições guardam consonância com a vedação à decisão-surpresa, ou decisão de terceira via, prática que afronta os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sendo, portanto,



nula, consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a teor da decisão proferida nos autos do Recurso Especial 1.676.027- PR (peça 186, p. 7);

d) no contexto em que foi prolatado o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, não foi oferecida à Casa Civil qualquer oportunidade para se manifestar nos autos. Também não houve qualquer indicação que seria imposta uma determinação à CGU, pois já havia sido excluída essa hipótese no relatório de fiscalização que acolheu os seus comentários do gestor. No mesmo sentido, o Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, ao acolher o relatório de fiscalização, também não havia previsto qualquer determinação à CGU ou à Casa Civil (peça 186, p. 7-8);

e) porém, na instrução sobre o monitoramento do cumprimento e implementação das deliberações do Acórdão 2.710/2022 (peças 155/157), a AudFiscal propôs a realização de diligência à CGU, para manifestação sobre as "medidas tomadas e/ou normativo editado com vistas ao cumprimento da determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário". Isso porque considerou que, "Em relação à CGU, tem-se uma manifestação do órgão, datada de dezembro de 2022 (vide peça 147), em que informa ter sido acordado, para 1º semestre de 2023, a edição de normativo com vistas ao cumprimento da determinação constante do item 9.2.2 do Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário" (item 7, peça 155);

f) o item 9.2.2 do Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, entretanto, determinou à SRFB, e não à CGU, a adoção de providências. Além disso, o documento à peça 147 não é uma manifestação da CGU ao TCU, mas apenas um e-mail enviado pela Diretora de Pesquisas e Informações Estratégicas da CGU ao Coordenador-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos da RFB, relatando sobre reunião realizada para tratar acerca da regulamentação do artigo 12-A da Lei 9.613/1998 (peça 186, p. 8);

g) mesmo sendo informado pela CGU na resposta à diligência requerida, que ainda não havia a minuta de regulamentação do artigo 12-A da Lei 9.613/1998, a instrução seguinte sugeriu que fosse direcionada a esse órgão nova determinação, sem a sua manifestação prévia (peça 186, p. 8);

h) de acordo, ainda, com a Resolução TCU 315/2020, a determinação pressupõe a existência ou a iminência da prática de uma irregularidade por parte do seu destinatário. Contudo, neste caso não foi demonstrada a existência de fatos irregulares e/ou ilegais praticados pela CGU, que justifiquem a imposição da determinação prevista no item 9.3 do acórdão recorrido (peça 186, p. 8-9);

i) o fundamento adotado nesta representação é o de que "as pessoas expostas politicamente têm maior risco de que seus dados sejam acessados de maneira imotivada e eventualmente vazados, devidos aos cargos e às funções que ocupam", mas os principais mecanismos implementados tanto pela RFB quanto pelo Coaf para preservar os dados de pessoas expostas politicamente teriam como fonte de informação a base de dados de PEPs disponibilizado pela CGU, que não inclui membros do Judiciário ou do Ministério Público (peça 174). A falta de inclusão desses membros do Judiciário ou do MP no cadastro da CGU configuraria uma "pendência" na regulamentação do Cadastro Nacional de Pessoas Politicamente Expostas (CNPEP), o que violaria o artigo 12-A da Lei 9.613/1998 (peça 186, p. 9);

j) o relator acolheu esse entendimento, embora tenha considerado que a responsabilidade para regulamentar e disciplinar o funcionamento do CNPEP, de acordo com o art. 12-A da Lei 9.613/1998, na verdade, é do Poder Executivo federal. O Relator também atribui aos órgãos e entidades dos Poderes, dos Estados, DF, municípios e até aos entes autônomos como o Ministério Público a obrigação de encaminhar ao gestor do cadastro as informações pertinentes (peça 186, p. 9-10);

k) embora o art. 12-A da Lei 9.613/1998 tenha determinado a regulamentação do CNPEP, em nenhum momento ela atribuiu tal competência à CGU. À CGU cabe, a princípio, tão somente, disponibilizar as respectivas informações no Portal da Transparência. A CGU dá transparência às PEPs, a partir de informações disponibilizadas por vários setores e entidades da Administração Pública (peça 186, p. 13);

l) essa iniciativa da CGU decorre não apenas da sua competência como Órgão Central do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI), instituído pelo Decreto 11.529/2023, mas também de iniciativa decorrente da Ação 7 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA de 2013, o que evidencia ainda a complexidade do tema e a necessidade de o assunto ser abordado por vários atores. O dever de inclusão de bases de dados no Portal da Transparência, inclusive, não está restrito àqueles órgãos e entidades que estão sob a governança direta da Controladoria-Geral da União (CGU), que é órgão gestor da ferramenta, conforme consignado no art. 14 do Decreto 11.529, de 2023, *verbis* (peça 186, p. 13);

Art. 14. Os dados e as informações divulgados no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal compreenderão aqueles relativos à gestão de recursos do Governo federal, incluídos, no mínimo:



[...]

§ 2º Cabe às unidades setoriais do Sitai fornecer os dados e as informações necessários ao cumprimento do disposto neste artigo. (grifo nosso)

§ 3º Os órgãos e as entidades fornecerão acesso gratuito aos dados necessários para a manutenção e a atualização do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, nos prazos e nas formas acordadas com a Controladoria-Geral da União.

m) considerando a complexidade dessa regulamentação, as suas providências demandarão necessariamente discussões com os diversos órgãos e entidades federais envolvidos com o assunto. O § 1º do art. 12-A da Lei 9.613/1998 expressamente cria obrigação para os órgãos e entidades de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de encaminhar ao gestor do CNPEP, na forma e na periodicidade definidas na regulamentação, informações atualizadas sobre seus integrantes ou ex-integrantes classificados como PEPs. Assim, o Poder Executivo federal, para estabelecer uma regulamentação do CNPEP, precisará dialogar com os demais Poderes e entes federativos (peça 186, p. 15);

n) um ponto extremamente relevante consiste no rol de PEPs divulgado no Portal da Transparência, em virtude de previsão expressa de publicização no art. 12-A da Lei 9.613/1998. Vale destacar que as normas de PEPs sempre foram dirigidas para entidades privadas e órgãos da área financeira, com o intuito de se estabelecer uma relação de operações que, por suas características, inclusive no que se refere às partes envolvidas, pudessem constituir-se em sérios indícios de lavagem de dinheiro e de outros crimes previstos na Lei 9.613/1998. Com a obrigação de publicidade das PEPs no Portal da Transparência, haverá necessariamente que ser feita uma discussão sobre a abrangência desse rol. Por exemplo, hoje a Resolução Coaf 40/2021 inclui que devem ser avaliadas as operações não apenas das PEPs, mas também de seus familiares e estreitos colaboradores (peça 186, p. 15);

o) desse modo, será necessário definir se também deverá ser dada publicidade aos nomes de familiares e estreitos colaboradores das PEPs e analisar se isso é consentâneo com a Constituição, art. 5º, inciso X, ou com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018), dentre outras questões. Todas essas tratativas e análises não se mostram compatíveis com o prazo de noventa dias fixado pelo TCU (peça 186, p. 15-16);

p) a determinação do item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, na forma como proferida, pode ainda caracterizar interferência indevida no exercício de poder regulamentar conferido ao Poder Executivo Federal, ao fixar prazo exíguo para a regulamentação do artigo 12-A da Lei 9.613/1998 e exigir, a qualquer custo, que a regulamentação do CNPEP inclua os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, órgão que inclusive chegou a se manifestar contrariamente a essa possibilidade nos autos desta representação (peça 186, p. 16).

Análise:

9.2. Observa-se que o artigo 14, *caput*, da Resolução TCU 315/2020 prevê que a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

9.3. Essa medida tem por fundamentos, entre outros, a legalidade, a boa-fé objetiva, a cooperação, a razoável duração do processo, a racionalidade administrativa, a efetividade, a eficiência, a economicidade, a permanente necessidade de aprimorar a qualidade das deliberações do Tribunal, a importância de formular deliberações racionais, viáveis, claras, objetivas, que possam culminar em resultados efetivos para a administração pública ao menor custo possível e a necessidade de adequação da atuação do TCU às disposições contidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

9.4. Vê-se, desse modo, que a manifestação prévia da CGU e da Casa Civil, no caso ora em análise, teria permitido a construção de uma deliberação que não causasse ônus excessivo ou indevido aos seus destinatários e, ao mesmo tempo, atendesse aos fins almejados pelo Tribunal na ação de controle.

9.5. A despeito disso, a ausência dessa manifestação prévia não tem o condão de tornar nula ou anulável a deliberação do Tribunal porque são disponibilizados meios para o exercício do contraditório, como o que se apresenta com análise do presente recurso. Veja-se que, embora a resolução oriente a atuação das unidades técnicas instrutivas (art. 14) e das instâncias de revisão (art. 1º), ela não determina a anulação das deliberações que descumpram essas orientações, inclusive porque, apesar da ausência de manifestação específica, a deliberação poderia ter sido adequada para os fins a que se destinava.



9.6. Ocorre que, no presente caso, conforme já noticiado pelo relator *a quo*, a competência para regulamentar o artigo 12-A na Lei 9.613/1998 não é da CGU, mas do Poder Executivo Federal:

Art. 12-A. Ato do Poder Executivo federal regulamentará a disciplina e o funcionamento do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), disponibilizado pelo Portal da Transparência.

§ 1º Os órgãos e as entidades de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão encaminhar ao gestor CNPEP, na forma e na periodicidade definidas no regulamento de que trata o **caput** deste artigo, informações atualizadas sobre seus integrantes ou ex-integrantes classificados como pessoas expostas politicamente (PEPs) na legislação e regulação vigentes.

§ 2º As pessoas referidas no art. 9º desta Lei incluirão consulta ao CNPEP entre seus procedimentos para cumprimento das obrigações previstas nos arts. 10 e 11 desta Lei, sem prejuízo de outras diligências exigidas na forma da legislação.

§ 3º O órgão gestor do CNPEP indicará em transparência ativa, pela internet, órgãos e entidades que deixem de cumprir a obrigação prevista no § 1º deste artigo. (grifo acrescido)

9.7. O encaminhamento de mensagem eletrônica (peça 147) com a informação de que em 20/12/2022 ocorreu uma reunião com representantes do Ministério da Economia, COAF e CGU para debater sobre a proposição de um normativo (Decreto) para operacionalizar esse Cadastro Nacional de PEPs, de fato, não cria para a CGU a obrigatoriedade de regulamentar o dispositivo, tampouco transfere para ela a competência do Poder Executivo Federal.

9.8. Nessa toada, é forçoso reconhecer que a situação relatada pelo Ministro Bruno Dantas (peça 120, p. 4), de que a obrigatoriedade de incluir os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público no cadastro da CGU só poderia ocorrer por força de lei, ainda persiste. Embora a lei tenha sido criada, a ausência de sua regulamentação afasta a obrigatoriedade de cumprimento pelas entidades de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

9.9. Do mesmo modo que relatado pelo ministro naquela oportunidade, do ponto de vista da Controladoria-Geral da União, não configura irregularidade a ausência da inclusão dessas pessoas expostas politicamente no referido cadastro, mas uma falha ou deficiência de governança, tendo em vista que não é obrigação da CGU a regulamentação do dispositivo legal, mas, como visto, do Poder Executivo Federal.

9.10. Ainda nessa linha, a manifestação da CGU deixa evidente as dificuldades relacionadas à regulamentação do dispositivo, uma vez que o § 1º do art. 12-A da Lei 9.613/1998 expressamente cria obrigação para os órgãos e entidades de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de encaminhar ao gestor do CNPEP, na forma e na periodicidade definidas nessa regulamentação, informações atualizadas sobre seus integrantes ou ex-integrantes classificados como PEPs. As providências para regulamentação do dispositivo legal certamente demandarão discussões com os diversos órgãos e entidades federais envolvidos.

9.11. Tendo-se em conta que não existe previsão legal para que a CGU ou a Casa Civil da Presidência da República regulamentem o dispositivo, considera-se oportuno dar provimento ao recurso para excluir o item 9.3 do acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

a) existe competência do TCU para tratar da presente representação, tendo em vista estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

b) deve-se dar provimento ao recurso para excluir o item 9.3 do acórdão recorrido, uma vez que não existe previsão legal para que a Controladoria Geral da União ou a Casa Civil da Presidência da República regulamentem o artigo 12-A da Lei 9.613/1998.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para excluir o item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário;

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. [...]"



- c)
- d) É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 28, de 5/3/2026.

2. Aprecia-se, nesta oportunidade, os Pedidos de Reexames interposto pela Casa Civil da Presidência da República (peça 186) e pela Controladoria-Geral da União (peça 186) contra o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário (peça 172, Rel. Min. Jhonatan de Jesus), proferido nos autos da presente Representação, que teve por objeto a apuração de acesso indevido a dados de pessoas expostas politicamente (PEP) em bases da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), bem como a avaliação dos mecanismos de compartilhamento de informações e dos controles existentes para proteção desses dados.

3. Na oportunidade do julgamento recorrido, após monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações emanadas no Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, o Tribunal considerou atendidas todas as deliberações então expedidas e, adicionalmente, determinou à Controladoria-Geral da União, com apoio da Casa Civil da Presidência da República, que, no prazo de 90 dias, regulamentasse o Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), de modo a incluir os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, em cumprimento ao art. 12-A da Lei 9.613/1998 c/c art. 14 da Lei 14.478/2022 (item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário).

4. Irresignadas, as recorrentes sustentam, em síntese: (i) ausência de competência do TCU para apreciar a matéria tratada na representação; (ii) nulidade do item 9.3 do acórdão recorrido por inobservância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, em especial pela ausência de prévia manifestação da CGU e da Casa Civil acerca da determinação posteriormente expedida; e (iii) inexistência de competência legal da CGU ou da Casa Civil para regulamentar o CNPEP, de modo que a determinação lhes teria imposto obrigação não prevista em lei, em desconformidade com o art. 12-A da Lei 9.613/1998 e com os arts. 2º e 4º da Resolução-TCU 315/2020.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do Pedido de Reexame e, no mérito, dar-lhe provimento para excluir o item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, por entender que, embora exista competência desta Corte para apreciar a Representação, não há base legal para atribuir à CGU ou à Casa Civil a competência regulamentar do art. 12-A da Lei 9.613/1998. O despacho de admissibilidade (peça 197), da lavra do Ministro Aroldo Cedraz, já havia conhecido do pedido e conferido efeito suspensivo ao item 9.3 do acórdão recorrido.

6. Ratifico o juízo de admissibilidade efetuado na peça 197, que conheceu do Pedido de Reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285 e 286 do RITCU, bem como atribuiu efeito suspensivo à determinação impugnada, observados o prazo recursal e a legitimidade das recorrentes.

7. Quanto ao Mérito, acolho o exame e a proposta de encaminhamento sugerida, incluindo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo dos destaques que farei adiante.

8. O presente Pedido de Reexame contempla as seguintes questões: i) ausência de competência do TCU para tratar da Representação; ii) ausência de prévia manifestação dos destinatários da deliberação, em descumprimento ao artigo 14, *caput*, da Resolução TCU 315/2020, e iii) competência da CGU ou da Casa Civil para atendimento da determinação.

9. As recorrentes sustentam que a matéria objeto da Representação não se enquadraria no âmbito de competência definido pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, por envolver, em sua visão, apenas aspectos de organização e funcionamento de órgãos públicos, sem reflexos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais ou patrimoniais, citando, nesse sentido, precedente de voto do Ministro-Substituto Augusto Sherman no TC 026.951/2020-7.



10. Alegam, ainda, que, na fase inaugural dos autos, a então SecexPrevi concluiu pela ausência dos requisitos do art. 235 do RITCU, ao fundamento de que a Representação se basearia apenas em matéria jornalística, sem apresentar indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade, tampouco de irregularidade com recursos federais em período certo e determinado.

11. A AudRecursos, ao enfrentar o ponto, relembra que a admissibilidade da Representação já foi apreciada pelo relator originário, Ministro Bruno Dantas, o qual, divergindo da unidade técnica, entendeu presentes os requisitos do art. 235 do RITCU e reconheceu a pertinência da atuação desta Corte em razão da necessidade de avaliar os controles de integridade e de proteção de dados na utilização de estruturas públicas (RFB e Coaf) para fins possivelmente estranhos ao interesse público.

12. Acompanho a análise da unidade especializada. Nos termos do art. 70 da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional, com auxílio do TCU, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e à aplicação de recursos, inclusive no tocante à renúncia de receitas. O art. 71, por sua vez, desdobra esse comando em diversas competências específicas.

13. No caso dos autos, a Representação não se limita a discutir a organização interna de órgãos, mas aponta possível utilização de estruturas, sistemas e bases de dados da RFB e do Coaf para fins imotivados ou espúrios, em especial em relação a pessoas expostas politicamente. Isso envolve, diretamente, o modo pelo qual ativos públicos (bases de dados, sistemas de TI, recursos humanos afetos às consultas e análises, estrutura de governança e controles internos) são utilizados, bem como a suficiência e efetividade dos mecanismos de controle para prevenir mau uso e desvio de finalidade.

14. Bases de dados mantidas com recursos públicos são instrumentos de atuação estatal e se inserem no patrimônio imaterial da administração. Seu uso contrário ao interesse público, para perseguição política ou para fins não previstos em lei, configura potencial violação de legalidade e legitimidade e se enquadra na dimensão operacional e patrimonial da fiscalização a cargo desta Corte. Nesse contexto, a atuação do TCU para avaliar controles, ritos e procedimentos de acesso, compartilhamento e proteção de dados, especialmente em ambientes sensíveis como RFB e Coaf, encontra amparo direto no art. 70 da Constituição, bem como na competência de realizar auditorias operacionais e de conformidade.

15. Quanto aos requisitos do art. 235 do RITCU, aplicáveis à espécie por força do art. 237, parágrafo único, do mesmo regimento, verifico que: (i) a Representação foi dirigida contra órgãos e responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal (RFB e Coaf); (ii) está redigida em linguagem clara e identifica o representante; e (iii) encontra-se acompanhada de indícios concernentes à irregularidade denunciada, consubstanciados em matéria jornalística de veículo de grande circulação, reforçados pelo contexto de diversas notícias e investigações sobre uso indevido de estruturas estatais à época, como destacado no voto do relator originário.

16. Não se exige, para o conhecimento de Representação, a demonstração prévia de dano material ou de irregularidade financeira quantificada em período determinado, bastando indícios de ilegalidade ou ilegitimidade na atuação de órgãos e entidades sujeitos à jurisdição desta Corte, o que se verificou no caso concreto.

17. Dessa forma, afasto a preliminar de ausência de competência do TCU e de inadmissibilidade da Representação.

18. No que se refere à ausência de prévia manifestação da CGU e da Casa Civil (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), as recorrentes alegam nulidade do item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário por violação ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, sob o argumento de que nem a CGU nem a Casa Civil foram previamente instadas a se manifestar sobre a determinação que lhes foi dirigida, configurando decisão-surpresa, em afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

19. Argumentam que, no curso da fiscalização originária, chegou-se a cogitar determinação à CGU, mas, após manifestação do órgão, a própria unidade técnica e o Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário afastaram qualquer deliberação de caráter mandamental em seu desfavor. Posteriormente, no



monitoramento, teria havido apenas diligência para esclarecimentos quanto a medidas relacionadas ao cumprimento do item 9.2.2 daquele acórdão (dirigido à RFB), sem indicação de que poderia resultar em determinação direta à CGU ou à Casa Civil.

20. Consoante dispõe o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das futuras determinações e recomendações a apresentação de comentários acerca das propostas, inclusive quanto às consequências práticas e eventuais alternativas, salvo hipóteses excepcionais previstas no § 2º (antecipação de encaminhamento com contraditório em outra fase ou risco ao alcance dos objetivos da ação de controle).

21. No caso concreto, é possível reconhecer que a providência de ouvir especificamente a CGU e a Casa Civil, já sob a perspectiva de virem a ser destinatárias de determinação de regulamentar o CNPEP, não foi observada de forma ideal, o que teria permitido aprimorar a análise sobre a viabilidade jurídica e prática da medida.

22. Entretanto, acompanho o entendimento da AudRecursos de que a inobservância do art. 14, por si só, não torna nula ou anulável a decisão, sobretudo porque: (i) não se trata de norma que preveja expressamente a nulidade da deliberação em caso de descumprimento; e (ii) o sistema recursal do TCU, em especial o pedido de reexame ora examinado, assegura pleno contraditório e ampla defesa às partes atingidas, permitindo que exponham, ex post, todos os argumentos jurídicos e fáticos pertinentes – o que efetivamente ocorreu.

23. No ponto, portanto, reconheço que a ausência de consulta prévia teve impacto negativo sobre a calibragem da determinação, mas entendo que a eventual falha procedimental foi sanada no âmbito deste recurso, não se impondo a nulidade da deliberação por esse fundamento.

24. No que toca à competência para regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998 e adequação da determinação dirigida à CGU e à Casa Civil, entendo que essa é principal controvérsia. O item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário determinou à CGU, com apoio da Casa Civil, que, em 90 dias, regulamentasse o CNPEP, de modo a incluir membros do Judiciário e do Ministério Público, com base no art. 12-A da Lei 9.613/1998 c/c o art. 14 da Lei 14.478/2022.

25. As recorrentes sustentam, em síntese, que:

a) o art. 12-A da Lei 9.613/1998 atribui expressamente ao Poder Executivo federal, de forma genérica, a competência para regulamentar a disciplina e o funcionamento do CNPEP, não havendo previsão legal que individualize a CGU como órgão regulamentador;

b) a CGU, na qualidade de órgão gestor do Portal da Transparência e órgão central do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), tem papel de disponibilização de dados, mas não o dever legal de editar o ato regulamentar referido no art. 12-A, nem de gerir, com exclusividade, o cadastro;

c) a determinação do TCU teria, na prática, atribuído à CGU e à Casa Civil competência normativa que a lei reservou genericamente ao Poder Executivo, ao mesmo tempo em que fixou prazo exíguo para regulamentar matéria complexa, que demanda diálogo com diversos órgãos e entes federativos, além de compatibilização com a legislação de proteção de dados e direitos fundamentais;

d) não há irregularidade concreta imputada à CGU ou à Casa Civil que justificasse a expedição de determinação nos moldes do art. 2º e 4º da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a falta de regulamentação do CNPEP decorre da inércia do Poder Executivo Federal em sentido amplo, e não de conduta específica desses órgãos.

26. A AudRecursos, por sua vez, ao examinar o conjunto normativo, conclui que o **caput** do art. 12-A é claro ao afirmar que “a do Poder Executivo Federal regulamentará a disciplina e o funcionamento do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), disponibilizado pelo Portal da Transparência”. Tal comando não identifica a CGU nem a Casa Civil como titulares da competência regulamentar, mas remete, em termos gerais, ao Executivo enquanto poder, cuja atuação regulamentar se exerce, em última instância, por ato do Presidente da República.

27. Registra que o fato de a CGU congregar competências de transparência e gerir o Portal não é suficiente, por si só, para converter disposição legal genérica em obrigação específica daquele órgão

regulamentar o CNPEP, sobretudo na ausência de previsão normativa complementar que lhe atribua tal função. A remessa de mensagem eletrônica (peça 147) indicando reunião interinstitucional para discutir minuta de decreto sobre o CNPEP evidencia participação da CGU em debates técnicos, mas não transfere, por si, a competência normativa legalmente atribuída ao Poder Executivo Federal.

28. Nessa linha, a ausência de regulamentação do art. 12-A não configura irregularidade específica da CGU ou da Casa Civil, mas sim lacuna normativa cuja superação depende de decisão e coordenação de mais alto nível no âmbito do Executivo, não sendo adequado imputar aos referidos órgãos a obrigação de supri-la em prazo determinado.

29. Concorro com a conclusão da unidade técnica. Conforme o art. 2º, I, e o art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, as determinações desta Corte têm natureza mandamental e destinam-se a prevenir, interromper ou corrigir irregularidades, bem como a remover seus efeitos ou inibir sua ocorrência, devendo, portanto, recair sobre o órgão ou entidade cuja conduta, atual ou iminente, ostente vício de legalidade, legitimidade, economicidade ou aderência a normas de regência.

30. No caso dos autos, não se identificou qualquer ato ilegal da CGU ou da Casa Civil relacionado ao tema. Ao contrário: a CGU já disponibiliza, no Portal da Transparência, base de dados de PEP, construída a partir das informações que lhe são encaminhadas por diversos órgãos, no exercício de sua competência ligada à transparência ativa. A “pendência” apontada pelo acórdão recorrido refere-se à ausência de regulamentação do CNPEP, prevista em lei como obrigação do “Poder Executivo federal”, e não da CGU ou da Casa Civil especificamente.

31. Essa distinção é relevante. O fato de o Tribunal entender desejável, e, sob o ângulo da política pública anticorrupção, é efetivamente desejável que o Executivo regule o CNPEP e inclua em sua base, de modo padronizado, pessoas de todos os poderes e níveis federativos, inclusive membros do Judiciário e do Ministério Público, não autoriza vincular tal obrigação, por via de determinação, a órgãos que não detêm, por força de lei, a competência regulamentar em questão.

32. O art. 12-A da Lei 9.613/1998 poderia ter feito tal designação expressa (por exemplo, atribuindo à CGU a gestão e regulamentação do CNPEP), não o fez. Nessa ausência de definição legal, a identificação do órgão competente para propor e conduzir o ato regulamentar é ato interno de organização do Executivo, que escapa à ingerência direta do TCU, ressalvada, evidentemente, a possibilidade de recomendações e de avaliação dos efeitos da omissão normativa sobre políticas públicas e controles internos.

33. A própria evolução instrutória dos autos demonstra essa limitação: na fase da fiscalização original, a unidade técnica chegou a propor determinação à CGU para que incluísse membros do Judiciário e do Ministério Público na lista de PEP da base utilizada por RFB e Coaf; após manifestação fundamentada da CGU, ponderando que tal obrigatoriedade exigiria base legal específica e envolveria competências e atores múltiplos, a proposta foi revista e o Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário afastou qualquer determinação ao órgão nesse sentido, reconhecendo que a ausência de inclusão não configurava irregularidade, mas sim deficiência de governança cuja superação dependia de marco legal adequado.

34. Nesse contexto, embora a posterior edição do art. 12-A signifique avanço no tratamento legal do CNPEP, ela não desloca automaticamente para CGU ou Casa Civil a competência regulamentar de que trata o *caput*, nem converte a omissão na edição do decreto em irregularidade imputável a esses órgãos.

35. A determinação contida no item 9.3 do Acórdão recorrido, ao impor à CGU, com apoio da Casa Civil, a obrigação de regulamentar o CNPEP em 90 dias, acaba por atribuir a órgão específico (CGU) função normativa que a lei conferiu genericamente ao Poder Executivo Federal, sem base legal para essa individualização.

36. Da mesma forma, não é correto, envolver a Casa Civil em atuação que, embora compatível com seu papel de coordenação de políticas públicas, não pode ser transformada, por ato desta Corte, em dever jurídico específico de editar, coeditar ou garantir a edição de determinado regulamento em prazo certo.



37. Não se pode, também, desconsiderar a complexidade material da regulamentação, que envolve múltiplos atores (órgãos de diferentes poderes, entes federativos, entidades reguladoras do sistema financeiro e de prevenção à lavagem de dinheiro), bem como a necessidade de compatibilizar o rol de PEPs com garantias constitucionais e com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, sobretudo quanto a familiares e estreitos colaboradores, tema disciplinado, por exemplo, na Resolução Coaf 40/2021.

38. Esses elementos reforçam a conclusão de que o comando constante do item 9.3 extrapola o desenho legal da competência regulamentar e não se coaduna com o modelo de determinações previsto na Resolução-TCU 315/2020, por não estar ancorado em irregularidade específica imputável aos destinatários.

39. Ressalto que o reconhecimento dessa inadequação não implica desconsiderar a relevância do CNPEP e da necessidade de sua regulamentação. A ausência de implementação plena do cadastro nacional e da padronização do rol de PEPs, incluindo membros de todos os poderes, de fato impacta a efetividade dos controles internos da RFB e do Coaf, tema central desta representação. Todavia, o instrumento adequado para que esta Corte atue nesse campo, em relação à CGU e à Casa Civil, é o de recomendação, sem caráter mandamental, ou, eventualmente, a formulação de determinações dirigidas ao Poder Executivo federal em sentido amplo, sem identificar, sem respaldo legal, órgãos específicos como responsáveis pela edição do ato regulamentar.

40. Nesse sentido, acolho o voto revisor apresentado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas no sentido de acrescentar recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, no exercício de suas competências de coordenação da ação governamental e de articulação do processo de elaboração de atos normativos, adote as providências necessárias à conclusão do processo de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998, de modo a viabilizar a adequada estruturação e alimentação do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente, inclusive quanto à inclusão padronizada de integrantes dos diversos Poderes e níveis federativos, na forma a ser definida no ato regulamentar.

41. Com essas considerações, conheço dos Pedidos de Reexame interpostos pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União para, no mérito, dar-lhes provimento para excluir o item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, sem prejuízo de fazer a recomendação especificada no item 40 acima.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

VOTO REVISOR

Cuida-se de pedidos de reexame interpostos pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União contra o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito do monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte determinou à CGU, com o apoio da Casa Civil, que regulamentasse, no prazo de noventa dias, o Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), de modo a incluir os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

2. Registro, inicialmente, meu reconhecimento ao eminente Ministro-Relator pela acuidade da análise empreendida e adianto que acompanho Sua Excelência quanto à solução conferida ao caso



concreto, notadamente no ponto em que reconhece a inadequação da determinação dirigida à CGU e à Casa Civil, diante da inexistência de base legal que atribua a esses órgãos a competência regulamentar prevista no art. 12-A da Lei 9.613/1998. Permitto-me, contudo, propor complementação ao dispositivo, pelas razões que passo a expor.

3. Com efeito, o voto condutor acerta ao consignar que a lei remeteu genericamente ao Poder Executivo federal a disciplina e o funcionamento do CNPEP, sem individualizar a competência da CGU ou da Casa Civil para editar, coeditar ou assegurar, em prazo certo, a expedição do regulamento. Em síntese, a determinação carecia de suporte legal suficiente.

4. Também considero correta a percepção de que a deliberação recorrida careceu de cautela institucional adequada, pois a oitiva prévia dos órgãos que viriam a ser os destinatários da determinação teria permitido melhor aferir a viabilidade jurídica e as consequências práticas da medida, em linha com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

5. Embora essa circunstância, por si só, não enseje a nulidade da deliberação, a ausência dessa escuta qualificada contribuiu para o descompasso entre a relevância do problema identificado e a conformação jurídica do comando expedido.

6. Ressalto que a controvérsia examinada nestes autos decorre da apuração de acessos indevidos e imotivados a dados de pessoas expostas politicamente em bases da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), bem como da avaliação dos mecanismos de compartilhamento de informações e dos controles destinados à preservação desses dados.

7. Desde a fase originária do processo, esta Corte se propôs a examinar a suficiência da estrutura de governança e controle voltada a impedir o uso de estruturas estatais sensíveis para fins estranhos ao interesse público, inclusive perseguições, devassas informacionais e outros desvios incompatíveis com a legalidade, a legitimidade e a integridade administrativa.

8. Foi essa a premissa que orientou o Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria. Naquela assentada, este Tribunal reconheceu que os principais mecanismos implementados pela RFB e pelo Coaf para o tratamento e a proteção dos dados de PEPs dependiam, em medida relevante, da base mantida pela CGU. Assim, a não inclusão, nessa relação, de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público acabava por comprometer a efetividade dos mecanismos de controle então existentes, ao dificultar a identificação de acessos indevidos, onerar o cumprimento das normas destinadas ao tratamento dessas informações e impedir que a essas pessoas fosse conferida a atenção especial reclamada por instrumentos internacionais relevantes para a prevenção à corrupção e à lavagem de dinheiro.

9. Ao mesmo tempo, e aqui reside um ponto central da construção adotada no Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, este Tribunal teve o cuidado de não converter uma falha de governança em responsabilidade subjetiva sem amparo normativo. Reconheceu-se, naquela oportunidade, que a ausência de inclusão dos membros do Judiciário e do Ministério Público na base mantida pela CGU não configurava irregularidade do órgão, justamente porque inexistia, então, lei que o obrigasse a fazê-lo.

10. A situação foi corretamente qualificada como deficiência de governança, cuja superação demandava disciplina normativa adequada e articulação institucional mais ampla. Esse entendimento, a meu ver, permanece válido.

11. O advento superveniente do art. 12-A da Lei 9.613/1998, introduzido pela Lei 14.478/2022, alterou esse contexto normativo ao prever que ato do Poder Executivo federal regulamentará a disciplina e o funcionamento do CNPEP, cabendo aos órgãos e entidades de quaisquer



Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encaminhar ao gestor do cadastro informações atualizadas sobre integrantes ou ex-integrantes classificados como PEPs.

12. Nesse cenário, o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, ao apreciar o monitoramento do Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, concluiu que a persistente ausência de regulamentação passou a constituir o principal obstáculo remanescente à plena efetividade da política de proteção de dados de PEPs, razão pela qual se entendeu necessário determinar à CGU que, com o apoio da Casa Civil, regulamentasse o CNPEP, de modo a possibilitar a inclusão dos membros do Judiciário e do Ministério Público e, com isso, viabilizar o pleno atendimento à lógica subjacente ao subitem 9.2.2 da decisão então monitorada.

13. Percebo, portanto, que o acórdão recorrido não desmentiu a preocupação manifestada por esta Corte em 2022. Ao contrário, partiu da premissa de que a persistente ausência de regulamentação no âmbito do Poder Executivo se converteu no principal obstáculo remanescente à plena efetividade da política de proteção de dados de PEPs.

14. É por isso que a solução ora proposta pelo Relator, embora correta no plano jurídico, não pode ser compreendida como superação ou atenuação do problema institucional que deu ensejo à determinação recorrida.

15. A exclusão do item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário corrige o instrumento, mas não afasta o diagnóstico de que a ausência de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998 continua a comprometer a padronização, a completude e a confiabilidade da base informacional utilizada por órgãos que lidam com dados protegidos, sigilo fiscal e inteligência financeira, perpetuando assimetrias na identificação de PEPs e fragilidades nos mecanismos de controle.

16. E não se trata de abstração teórica. O próprio processo revelou a ocorrência, em anos recentes, de acessos indevidos a dados de contribuintes nas bases da RFB, inclusive envolvendo PEPs, com instauração de processos administrativos e aplicação de sanções. Nesse sentido, o que este Tribunal vem afirmando, desde a origem do processo, é que não basta reagir pontualmente a episódios já consumados; é preciso aperfeiçoar a arquitetura de prevenção, detecção e resposta, a qual depende, em grande medida, da qualidade, abrangência e tempestividade das bases de dados que alimentam os controles.

17. Assim, embora não caiba a este Tribunal, sem fundamento legal bastante, individualizar um dever jurídico que a lei atribuiu genericamente ao Poder Executivo federal, permanece relevante a constatação de que a persistente ausência de regulamentação impacta a efetividade das medidas que esta Corte já reputou necessárias.

18. Nessa perspectiva, permanece válida a distinção entre inexistência de irregularidade imputável e presença de deficiência de governança. Trata-se de distinção metodológica relevante, pois permite separar responsabilidade subjetiva de déficit estrutural e viabiliza o papel indutor do controle externo sem desbordar dos limites do princípio da legalidade.

19. Foi exatamente essa a linha adotada por esta Corte em 2022, ao deixar de imputar irregularidade à CGU pela ausência de inclusão dos membros do Judiciário e do Ministério Público na base de PEPs, sem deixar de reconhecer que tal cenário onerava os controles da RFB e do Coaf e reclamava aperfeiçoamentos. Também aqui, a correção jurídica do provimento recursal não afasta a necessidade de resposta institucional compatível com a persistência do problema, ainda que por instrumento diverso daquele que se mostrou inadequado.

20. Nesse contexto, reputo necessário distinguir as posições institucionais da CGU e da Casa Civil, pois os fundamentos que justificam o afastamento da determinação não incidem da mesma forma sobre os seus destinatários originais.



21. A CGU foi destinatária da determinação na qualidade implícita de órgão gestor do cadastro de PEPs disponibilizado no Portal da Transparência. Nesse particular, assiste razão aos recorrentes e ao voto condutor, uma vez que a lei não atribuiu àquele órgão a competência regulamentar do CNPEP. O fato de a Controladoria disponibilizar dados de PEPs no Portal da Transparência decorre de sua função de transparência ativa, nos termos do Decreto 11.529/2023, e não de qualquer investidura legal como regulamentadora do cadastro previsto no art. 12-A da Lei 9.613/1998. A manutenção operacional da base não se confunde com a titularidade da função normativa.
22. A Casa Civil, contudo, ocupa posição institucional diversa. Ela não foi, tampouco deveria ter sido, chamada ao processo como mera coadjuvante da CGU na edição do regulamento. Por força de suas competências próprias, atua como órgão central de coordenação da ação governamental e do processo de elaboração de atos normativos do Presidente da República.
23. Essa atribuição não é inferida por analogia nem construída *ad hoc* para os fins deste processo, mas decorre direta e expressamente da Lei 14.600/2023, que, ao dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, lhe atribuiu competências de coordenação, integração, avaliação e monitoramento das ações governamentais, bem como de verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade dos atos presidenciais. O Decreto 9.191/2017, por sua vez, reforça seu papel na coordenação do processo de elaboração de atos normativos presidenciais.
24. Assim, considerando que o art. 12-A da Lei 9.613/1998 prevê expressamente que “ato do Poder Executivo federal regulamentará” o CNPEP, é de esperar que sua regulamentação percorra o processo de articulação interministerial e de análise jurídica coordenado pela Casa Civil. Não se trata de lhe atribuir competência própria, mas de reconhecer função institucional que já é exercida ordinariamente.
25. Reconheço, todavia, que essa distinção funcional, embora relevante, não autoriza a expedição de determinação mandamental à Casa Civil para que edite ou garanta a edição do regulamento em prazo certo. Explico.
26. A ausência de regulamentação, como assentado desde o Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, não configura irregularidade imputável a órgão específico do Poder Executivo. Embora a coordenação do processo normativo integre as atribuições ordinárias da Casa Civil, a definição e a priorização da pauta regulamentar do Presidente da República inserem-se no âmbito das decisões de governo, insuscetíveis de substituição por ato do controle externo.
27. Não obstante, isso não impede a atuação desta Corte, que, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, tem na recomendação instrumento legítimo para induzir o aperfeiçoamento da ação estatal em situações que, embora relevantes, não se amoldem à lógica da determinação.
28. Nesse ponto, o próprio voto condutor reconhece expressamente que “o instrumento adequado para que esta Corte atue nesse campo, em relação à CGU e à Casa Civil, é o de recomendação, sem caráter mandamental, ou, eventualmente, a formulação de determinações dirigidas ao Poder Executivo federal em sentido amplo”.
29. Portanto, ao propor a recomendação que adiante formularei, não me afasto da premissa central adotada pelo Relator; ao contrário, busco conferir consequência prática ao caminho institucional por ele mesmo indicado.
30. A ausência de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998, amplamente documentada nos autos e reconhecida pelas instâncias que se pronunciaram neste processo, compromete a padronização, a completude e a confiabilidade do CNPEP, com reflexos diretos sobre a efetividade dos mecanismos de controle da RFB e do Coaf voltados à detecção e à prevenção de acessos indevidos a dados de pessoas expostas politicamente.



31. Nesse cenário, persistem assimetrias na identificação de PEPs, em especial a exclusão de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, o que perpetua fragilidades nos sistemas de alerta e de governança informacional.
32. Por essa razão, entendo que a regulamentação do CNPEP se mostra medida necessária ao enfrentamento dessas fragilidades, ao permitir a padronização da alimentação do cadastro por todos os órgãos e entidades abrangidos pelo §1º do art. 12-A, viabilizar a inclusão integral das autoridades classificadas como PEPs e conferir aos mecanismos de controle da RFB e do Coaf a base informacional de que necessitam para operar de forma efetiva.
33. Nesse contexto, a recomendação deve ser dirigida à Casa Civil, por ser o órgão que, por força de suas competências legais próprias, coordena o processo de elaboração de atos normativos do Presidente da República e promove a articulação interministerial necessária à edição de decretos regulamentares.
34. Ressalto que a recomendação ora proposta não impõe àquele órgão o dever de editar o regulamento, atribuição que pertence ao Presidente da República. O que se recomenda é que o órgão, no exercício de suas competências de coordenação governamental, adote as providências necessárias para viabilizar a conclusão do processo de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998.
35. Essa formulação, a meu ver, preserva a separação de poderes e o espaço de conformação do Executivo quanto ao conteúdo e ao cronograma do regulamento, ao mesmo tempo em que permite que o Tribunal exerça sua função constitucional de indução e controle.
36. Em suma, acompanho o eminente Relator quanto ao provimento dos recursos e à exclusão do item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário, por entender que não cabe a esta Corte, sem respaldo legal específico, individualizar, em face da CGU e da Casa Civil, competência regulamentar que a lei atribuiu genericamente ao Poder Executivo federal.
37. Faço-o, contudo, propondo seja acrescida recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, no exercício de suas competências de coordenação da ação governamental e de articulação do processo de elaboração de atos normativos, adote as providências necessárias à conclusão do processo de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998, de modo a viabilizar a adequada estruturação e alimentação do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente, inclusive quanto à inclusão padronizada de integrantes dos diversos Poderes e níveis federativos, na forma a ser definida no ato regulamentar.
38. A meu ver, essa providência preserva a coerência da atuação desta Corte desde o Acórdão 2.710/2022-TCU-Plenário, promove a adequação do instrumento utilizado no Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário e confere consequência prática ao diagnóstico já firmado nos autos, assegurando que o TCU possa, em momento futuro, avaliar os desdobramentos da omissão regulamentar e as providências adotadas pelo Poder Executivo, em cumprimento ao seu dever constitucional de controle.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

ACÓRDÃO Nº 924/2026 – TCU – Plenário



2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Secretaria Nacional de Justiça (CNPJ 00.394.494/0102-80); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União.
 - 3.2. Recorrentes: Controladoria-geral da União (CNPJ 26.664.015/0001-48); Casa Civil da Presidência da República.
4. Entidades: Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 28, de 5/3/2026).
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Irma Claudia do Nascimento Moraes (48255/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Controladoria-geral da União.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Pedidos de Reexames interposto pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União contra o Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), proferido nos autos da presente Representação, que teve por objeto a apuração de acesso indevido a dados de pessoas expostas politicamente (PEP) em bases da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), bem como a avaliação dos mecanismos de compartilhamento de informações e dos controles existentes para proteção desses dados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 c/c o art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexames interposto pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União e, no mérito, dar-lhes provimento;

9.2. excluir o item 9.3 do Acórdão 2.622/2024-TCU-Plenário;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 2º, III, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no exercício de suas competências de coordenação da ação governamental e de articulação do processo de elaboração de atos normativos, nos termos do art. 3º, incisos I, II e III, da Lei 14.600/2023, bem como do art. 7º do Decreto 9.191/2017, adote as providências necessárias à conclusão do processo de regulamentação do art. 12-A da Lei 9.613/1998, de modo a viabilizar a adequada estruturação e alimentação do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), inclusive quanto à inclusão padronizada de integrantes dos diversos Poderes e níveis federativos, na forma a ser definida no ato regulamentar;

9.4. informar aos recorrentes e demais interessados da presente deliberação, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0924-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).



13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 006.423/2026-4
Natureza: Representação
Unidade: Ministério de Minas e Energia (MME)
Representante: Ministério Público junto ao TCU

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU (MP/TCU). POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA MODELAGEM DO 2º LEILÃO DE RESERVA DE CAPACIDADE DE ENERGIA NA FORMA DE POTÊNCIA. PEDIDO DE CAUTELAR. CONHECIMENTO. DÚVIDAS SOBRE A FORMAÇÃO DO PREÇO-TETO. BAIXA COMPETITIVIDADE NO CERTAME, COM PEQUENO DESÁGIO. LEILÃO JÁ CONCLUÍDO. QUESTÕES AINDA SENDO AVALIADAS PELA UNIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DO PERIGO DA DEMORA NESTE MOMENTO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. APENSAMENTO DESTE PROCESSO AO ACOMPANHAMENTO ESPECÍFICO SOBRE A MATÉRIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), Lucas Rocha Furtado, com pedido de adoção de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (ou LRCAP 2026).

2. As irregularidades apontadas, como inconsistências na definição dos preços-teto e baixa competitividade acentuada pela modelagem adotada pelo Ministério de Minas e Energia (MME) no certame, podem, se confirmadas, resultar na contratação de energia na forma de potência a preços superiores aos de mercado, por prazos prolongados – de até quinze anos –, com impacto nos custos da energia no país, em prejuízo aos consumidores.

3. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) que analisou a matéria:

“[...]

HISTÓRICO

3. O 1º LRCAP do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) foi realizado no ano de 2021, após a realização da Consulta Pública 108/2021, nos termos da Portaria Normativa MME 20/2021, que apresentou as Diretrizes do Leilão para Contratação de Potência Elétrica e de Energia Associada, além de definir a sistemática do certame.
4. O 2º LRCAP foi inicialmente planejado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para ocorrer em novembro de 2023, conforme cronograma estabelecido em 2022. Contudo, o planejamento não foi cumprido, sucedendo-se, ao longo de 2023 e 2024, estudos técnicos da EPE, consultas públicas e sucessivas portarias que redefiniram diretrizes e sistemática do certame.
5. Em dezembro de 2024 foram publicadas as diretrizes do leilão, posteriormente alteradas em janeiro e março de 2025. Em abril de 2025, diante de judicializações (MS 31.107/DF) e controvérsias sobre o modelo adotado, o MME revogou as portarias vigentes e cancelou o certame, solicitando ao ONS avaliação dos impactos ao SIN. O TCU, por meio do Acórdão 968/2025-Plenário, passou a acompanhar o tema no âmbito do TC 008.289/2025-5.
6. Em agosto de 2025, o MME retomou o processo com nova modelagem, dividindo o certame em dois leilões: (i) gás natural, carvão mineral e UHEs (cobrindo a janela de suprimento de 2026 a 2030); e (ii) usinas já existentes a óleo combustível. Após novas consultas públicas, foram publicadas, em outubro de 2025, as Portarias Normativas 118 e 119/2025, estabelecendo diretrizes e cronograma, com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026.
7. No âmbito do Acompanhamento (TC 008.289/2025-5), por meio do Acórdão 2.762/2025-Plenário, o TCU recomendou ao MME que avaliasse os benefícios das consultas públicas, considerando o risco da morosidade do correspondente processo administrativo comprometer o alcance dos seus objetivos e encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para que continuasse o acompanhamento do 2º LRCAP.
8. Em janeiro de 2026, o MME solicitou à EPE a elaboração da Nota Técnica com o Custo Marginal de Referência (CMR), que fundamentaria os preços-teto. Em 10/2/2026, a Aneel aprovou os editais com preços-teto variando, no primeiro certame, entre R\$ 1,2 milhão/MW.Ano e R\$ 1,6 milhão/MW.Ano.
9. Todavia, em 13/2/2026, após repercussão negativa quanto aos valores inicialmente definidos, foram publicados novos preços-teto com aumentos expressivos – da ordem de até 80% – elevando os patamares para até R\$ 2,9 milhões/MW.Ano no leilão de gás natural e carvão mineral, e até R\$ 1,75 milhão/MW.Ano no leilão de óleo e biocombustíveis.
10. A ausência de fundamentação técnica clara para justificar os novos preços-teto, a materialidade envolvida e a proximidade das sessões do leilão conduziram esta Unidade Especializada a autuar uma representação (TC 004.937/2026-0) para apuração dos fatos e eventual adoção de medidas cabíveis.
11. Em 5/3/2026, O Ministro-Relator daquela representação, Jorge Oliveira, acolheu proposta desta Auditoria Especializada e diligenciou o MME e o ONS, com urgência, para saneamento dos autos. Mesmo após recebimento das respostas, destaca-se que os seguintes fatores impossibilitaram uma avaliação mais pormenorizada naquele momento: (i) o exíguo prazo para a impulsão de exames adicionais sem o comprometimento do cronograma do leilão; (ii) o alerta do ONS indicando que eventual prorrogação do LRCAP 2026 poderia ampliar sobremaneira os riscos associados ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos; (iii) a falta de informações detalhadas sobre a demanda mínima de potência necessária; e (iv) a definição da demanda efetivamente prevista para a contratação (único elemento atrelado à contratação à época ainda não tornado público).
12. Diante de tal contexto, esta Unidade técnica entendeu que as justificativas para o aumento dos preços-teto careciam de maior robustez técnica, gerando risco de as contratações serem realizadas a preços elevados, especialmente se não houvesse competitividade no leilão. Identificou, ainda, que a modelagem adotada para o certame, focada na divisão dos produtos em nichos específicos, poderia reduzir essa competitividade.
13. Apesar disso, esta Unidade Especializada entendeu que não seria conveniente a adoção de medidas imediatas antes da realização do leilão, pois adiar o certame poderia comprometer o atendimento da demanda de potência nos próximos anos. Em 17/3/2026, o Ministro-Relator emitiu despacho que concordou com esse posicionamento.
14. Após a realização da primeira sessão do leilão, em 18/3/2026, no entanto, os efeitos das

fragilidades apontadas pela Unidade Especializada se consolidaram. Foram contratados 18,98 GW de potência só na primeira sessão do LRCAP 2026, com deságio médio de apenas 5,52%, indicando que o cenário destacado pela AudElétrica potencialmente se concretizou. Diante disso, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do MP/TCU, subscreveu a presente representação (peça 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal e referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição.*

16. *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 afrontam o princípio da modicidade tarifária e podem resultar em contratações a preços superiores aos praticados no mercado e por prazos extensos, de até quinze anos, com potencial de aumentar os custos da energia comercializada no país, em prejuízo aos consumidores de energia.*

17. *Cabe ressaltar, também, a materialidade dos recursos envolvidos. A primeira sessão (Leilão de Geração Aneel 2/2026) do LRCAP 2026 contratou 18,98 GW de potência, com deságio médio de 5,52%, a um preço médio de R\$ 2,334 milhões/MW.Ano. Isso representa uma Receita Fixa de R\$ 38,957 bilhões/ano, com uma Receita Total de R\$ 515,7 bilhões (entre dez e quinze anos). A segunda sessão do LRCAP 2026 (Leilão de Geração Aneel 3/2026 – desenhada para contratar a demanda não contratada no primeiro leilão), realizada após a apresentação desta representação, resultou na contratação de 0,50 GW, com deságio médio de 50,14%, a um preço médio de R\$ 831,25 mil/MW.Ano. Isso representa uma Receita Fixa de R\$ 229,90 milhões/ano, com uma Receita Total de R\$ 978,65 milhões (80% em três anos e 20% em dez anos). Somadas, as contratações associadas ao LRCAP 2026 representam cerca de 19,48 GW de potência e um custo total estimado de R\$ 516,67 bilhões, o que evidencia a materialidade da contratação em exame.*

18. *Dessa forma, a representação deverá ser conhecida, para fins de comprovar a procedência de possível irregularidade nos atos da pasta ministerial, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo regimento institucional.*

EXAME TÉCNICO

19. *Em suma, a presente representação aproveitou os riscos apontados na representação elaborada pela AudElétrica (TC 004.937/2026-0) e os associou aos resultados da primeira sessão do LRCAP 2026. Assim, a representação se fundamenta no referido contexto, cujos possíveis indícios de irregularidade são:*

a) *definição de preços-teto elevados, com motivação que carece de robustez técnica e em cenário de baixa competitividade, acentuada pelos baixos deságios na primeira sessão do leilão;*

b) *estabelecimento de condições editalícias que potencialmente reduziram a competitividade: criação de produtos específicos para 2026 e 2027; exigências de manutenção das termelétricas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) durante a vigência do contrato; e priorização da contratação de termelétricas a gás natural);*

c) *adoção de modelagem de contratação desassociada da realidade de mercado, com priorização da contratação de termelétricas a gás natural quando a indústria que fornece tais equipamentos está sendo demanda além de sua capacidade de produção; e com a divisão dos leilões em dois e dos produtos por fonte de energia, impedindo a competição entre as fontes; e*

d) *calibragem inapropriada da demanda a ser contratada, indicando que o mecanismo previsto no § 1º do art. 7º do Anexo das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025 para a regulação da relação entre oferta e demanda não é elemento capaz de, sozinho, regular a competitividade do certame.*

20. *Destaca-se que o resultado da primeira sessão do LRCAP 2026 apresenta novos elementos que fortalecem os indícios de irregularidade elencados por esta Unidade Especializada no âmbito da representação de sua autoria e reunidos no presente processo.*

21. *O enfrentamento adequado de tais indícios de irregularidade, no entanto, exige uma avaliação aprofundada do atual cenário da capacidade de continuidade de fornecimento de energia no Sistema Integrado Nacional (SIN) e das soluções alternativas à contratação em exame. Como já destacado, no âmbito da representação apresentada pela AudElétrica, anteriormente à realização da sessão do leilão,*

entendeu-se que não seria conveniente intervir no certame em função das incertezas existentes.

22. Considerado esse contexto, passa-se ao exame da adequação da medida cautelar pleiteada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, bem como à definição dos esclarecimentos necessários ao aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados.

I. Pedido cautelar de suspensão da realização do LRCAP 2026

23. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

24. Analisando os elementos apresentados pelo representante e considerando os elementos levantados no TC 004.937/2026-0 (representação desta Unidade Técnica), verifica-se que há plena caracterização dos pressupostos da fumaça do bom direito.

25. Para embasar essa afirmativa, repisam-se as conclusões trazidas aos autos da representação retro citada, na instrução acostada à peça 41 daquele processo: identificaram-se fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto do 2º LRCAP, evidenciando oportunidade de melhoria para futuros leilões, de modo a aumentar a aderência aos custos de mercado, reduzir risco de sobrepreço e assegurar maior consistência na parametrização dos certames; e, quanto à permanência das usinas conectadas ao STGN, constatarem-se possíveis efeitos restritivos sobre alternativas de suprimento de gás, repassando custos aos consumidores, assim como uma opção do MME de financiar a malha de transporte de gás sem a apresentação de estudos e projeções que fundamentassem essa decisão. Essas conclusões ganham força em um cenário de baixa competitividade, o que parece ter efetivamente ocorrido na primeira sessão do LRCAP 2026, dado o deságio médio de apenas 5,52%.

26. Com relação aos elementos que caracterizam o **periculum in mora**, no entanto, deve-se considerar o exposto no despacho proferido pelo Ministro-Relator no dia 20/3/2026 (peça 52 do TC 004.937/2026-0), quando deliberou acerca de pedido postulado pela associação Proteste de suspensão cautelar da segunda sessão do LRCAP 2026: o interstício entre as datas das realizações das sessões do LRCAP 2026 e as datas definidas nos editais para as primeiras adjudicações dos Produtos (21/5/2026) permite que o TCU aprofunde o exame de mérito sobre os indícios de irregularidade apurados sem o risco de consolidação imediata de atos irreversíveis. Ou seja, neste momento, não é possível ainda ser evidenciado o **periculum in mora**, razão pela qual a cautelar não deve ser emitida.

27. Importante salientar, no entanto, que a data para a divulgação do resultado de habilitação das proponentes selecionadas no leilão é 30/4/2026, sendo 21/5/2026 a data da publicação do aviso de homologação e adjudicação. Ou seja, a partir de 30/4/2026 iniciar-se-á o prazo para o MME realizar a adjudicação do certame. Deste modo, entende-se que seria ideal que este Tribunal realizasse suas análises até 29/4/2026, de modo a não prejudicar o cronograma do LRCAP 2026.

II. Aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados

28. O exíguo prazo para a realização das análises exigirá interação próxima com o MME, a EPE, o ONS e a Aneel, com o objetivo de obter uma compreensão sistêmica sobre o tema até o dia 24/4/2026. Trata-se de um assunto sensível e crítico para o setor elétrico brasileiro que exige prudência.

29. Desta forma, é conveniente e oportuno que o aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados seja realizado por meio de uma inspeção, instrumento de fiscalização próprio para suprir omissões, esclarecer dúvidas e apurar representações, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade (art. 240, RITCU).

30. Outrossim, considerando que a representação de autoria desta Unidade Técnica foi apensada ao processo de Acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5) para apurar questões estruturantes relacionadas à contratação, é razoável que a presente representação também seja apensada a tal processo e que a supracitada inspeção seja realizada naqueles autos.

31. Com efeito, a proposta de realização de inspeção exige que sejam indicados os elementos necessários à continuidade do exame do processo, registrando as informações que serão coletadas mediante inspeção. Nesse contexto, seguem os tópicos que serão abordados na referida fiscalização.

II.1 – Impacto na segurança do fornecimento de energia

32. *A avaliação precisa do cenário atual é o principal mote da fiscalização a ser realizada. No âmbito da representação apresentada pela AudElétrica, o ONS foi diligenciado para que apresentasse informações detalhadas sobre o tema, mas, na ocasião, a entidade não trouxe elementos quantitativos suficientes, principalmente em relação aos custos das alternativas ao leilão.*

33. *A entidade foi incisiva quanto aos riscos associados a um atraso no cronograma de contratação do LRCAP 2026 e informou que, em caso de atraso, poderiam ser considerados os seguintes recursos, embora esses não possam ser considerados recursos firmes: (i) despacho térmico de usinas termelétricas a GNL sem a necessidade de antecedência de sessenta dias; (ii) disponibilidade de usinas termelétricas **merchant** com CVU autorizado pela Aneel, inclusive viabilizando a extensão da validade do CVU até o final de 2026 para aquelas cuja vigência se encerra ao longo do exercício; (iii) disponibilização de CVU para UTEs com operação comercial, mas que não possuem CVU válido aprovado pela Aneel; (iv) importação de energia da Argentina, considerando as disponibilidades totais das conversoras Garabi I e Garabi II e do Uruguai; (v) utilização do Programa Estrutural de Respostas da Demanda, bem como do 3º ciclo do Sandbox Regulatório para contratação de resposta da demanda, cujo mecanismo competitivo está previsto para ocorrer no mês de julho deste ano; e (vi) implementação do horário de verão 2026, que apresenta um caráter mais firme em comparação aos recursos anteriores, cujos ganhos se limitam aos meses de outubro, novembro e dezembro (períodos de maior risco ao sistema).*

34. *Observa-se, no entanto, que o ONS não apresentou informações importantes associadas aos recursos listados: probabilidade de sucesso de cada alternativa; montantes de energia (potência) que cada opção poderia contribuir; não informou os correspondentes custos; e não informou o prazo mínimo de utilização de cada recurso, nem o prazo necessário de utilização deles. Tais informações permitiriam uma melhor compreensão das alternativas existentes e um cotejamento de tais alternativas com os potenciais resultados do leilão, viabilizando encaminhamentos baseados em um exame de custo-benefício, considerando os riscos associados à operação do SIN e avaliando os potenciais custos excessivos que serão absorvidos pela tarifa de energia elétrica em razão das contratações do LRCAP 2026.*

35. *O ONS tampouco trouxe informações a respeito da demanda efetivamente necessária para os exercícios 2026, 2027 e 2028. Com relação a esse tema, a entidade se limitou a informar que competia ao MME definir o montante da reserva a ser contratada. Naquele momento, a ausência de detalhes sobre essa informação prejudicou a avaliação tempestiva do cenário existente.*

36. *À época, a AudElétrica teve acesso ao Plano da Operação Energética 2025, publicado pelo ONS após a consolidação dos dados de 2024. Tal documento indica que o ONS já havia realizado o planejamento de cenários para o horizonte 30/4/2025-30/10/2026, bem como uma análise estrutural para o horizonte 2026/2029. Esses dados subsidiaram esta Unidade Técnica na modulação da decisão tomada no âmbito da representação de sua autoria, mas não são suficientes para as decisões que poderão vir a ser tomadas no âmbito da presente representação. Há a necessidade de que as informações acerca da demanda efetivamente necessária para os exercícios 2026, 2027 e 2028 seja atualizada e mais bem detalhada.*

II.2 – Preços-teto das contratações do LRCAP 2026

37. *Na representação de autoria desta Unidade Especializada restaram evidenciadas fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto do 2º LRCAP. Os parâmetros originalmente adotados foram baseados predominantemente em dados declarados pelos geradores no cadastramento e se mostraram, segundo a EPE, pouco aderentes às referências internacionais, não capturando tempestivamente oscilações significativas de mercado.*

38. *Naquele momento, não havia tempo hábil para aferir as referências apresentadas pela EPE, tampouco para avaliar a adequabilidade dos parâmetros adotados. Era consenso que uma atuação mais incisiva da Unidade Técnica poderia criar ruídos na contratação, os quais poderiam comprometer a residual competitividade do processo licitatório em curso. Outrossim, não era de conhecimento da AudElétrica o perfil dos empreendimentos previamente cadastrados no leilão. Tal tema fora, inclusive, objeto de questionamento dirigido à EPE, o qual não fora apropriadamente enfrentado na resposta à época apresentada.*

39. *Nesse contexto, na atual fase do procedimento licitatório, é mister que alguns temas sejam trazidos novamente à pauta para que sejam apropriadamente esclarecidos, bem como para que possa ser avaliada a validade de alguns elementos utilizados para fundamentar a conduta dos gestores. Entre os elementos que afetam a definição dos preços-teto que necessitam ser aprofundados, citam-se as*

modificações nos parâmetros considerados para o capex e para o O&M fixo, bem como seus reflexos nos preços-teto e a adequação técnica dessas alterações.

II.3 – Condições editalícias, modelagem e calibragem do leilão

II.3.1 – Condições editalícias que potencialmente reduziram a competitividade

40. *A questão central associada a condições editalícias que prejudicaram a competitividade é o fato de o MME não ter enfrentado as causas da crescente adoção de arranjos logísticos isolados para suprimento de gás natural em empreendimentos termelétricos e ter optado por proteger o STGN, por meio de regras de contratação que, ao final, criaram uma reserva de mercado para o gás natural produzido no país, independentemente do preço praticado. Entre as regras que potencialmente reduziram a competitividade do certame estão: (i) a criação de produtos específicos para 2026 e 2027; e (ii) as exigências de manutenção das termelétricas conectadas ao Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) nesta condição durante a vigência do contrato.*

41. *Tais condições associadas ao desenho do leilão (tema tratado no subitem seguinte), o qual priorizou a contratação de termelétricas alimentadas a gás natural, a princípio prejudicaram a competitividade do certame. Paralelamente à avaliação do impacto das referidas condições, deve ser impulsionado um exame dos lances obtidos no LRCAP 2026. Assim, será possível obter uma dimensão de sua competitividade efetiva.*

II.3.2 – Modelagem do leilão

42. *O resultado do certame indica que a modelagem adotada para a contratação está desassociada da realidade de mercado. Arguido sobre o tema, o MME informou que optou pela modelagem para defender a integração das usinas termelétricas à infraestrutura de transporte de gás natural, com o objetivo de ampliar a diversidade de potenciais fornecedores de gás natural para esses empreendimentos, além de favorecer o uso eficiente da infraestrutura dutoviária existente, preservar ativos integrados à malha de transporte e mitigar riscos de suprimento, tanto de energia, quanto de gás natural.*

43. *Ocorre que, ao revogar as diretrizes do LRCAP 2025 e passar a priorizar a contratação de termelétricas alimentadas a gás natural, em vez da contratação visando o menor custo para o consumidor de energia (modelo previsto no LRCAP 2025), o MME desconsiderou que políticas públicas de caráter geral devem, em regra, ser financiadas por recursos orçamentários, não por encargos tarifários suportados pelos consumidores de energia.*

44. *Assim, ao manejar tal alteração na modelagem ao final da fase interna do processo licitatório, o MME potencialmente assumiu riscos desnecessários. Principalmente em um momento em que a indústria que fornece os equipamentos para as termelétricas alimentadas a gás natural está sendo demanda além de sua capacidade de produção, as motivações para tal iniciativa devem ser apropriadamente investigadas. Do mesmo modo, a divisão dos leilões em dois e a divisão dos produtos por fonte de energia, reduzindo a competitividade entre as fontes, são alterações na modelagem cujas motivações necessitam ser investigadas.*

II.3.3 – Calibragem da demanda a ser contratada no LRCAP 2026

45. *Ao ser indagado sobre a adoção de medidas mitigadoras para os riscos apurados pelo TCU, o MME informou que o mecanismo previsto no § 1º do art. 7º do Anexo das Portarias Normativas MME 118 e 119/2025, utilizado para regular a relação entre oferta e demanda, seria suficiente para assegurar a competitividade do certame.*

46. *Na ocasião, as informações apresentadas pela Pasta Ministerial sobre o dimensionamento da demanda mostraram-se insuficientes, sendo necessário um maior nível de detalhamento para a análise desta AudElétrica. Entende-se, portanto, oportuno investigar a estratégia de contratação adotada pelo Ministério e os parâmetros estabelecidos para a atuação do mecanismo de regulação da relação entre a oferta e a demanda.*

III – DADOS ASSOCIADOS ÀS SESSÕES DO LRCAP 2026

47. *Algumas das questões associadas à contratação dizem respeito às sessões de realização do leilão, as quais foram presididas pela Aneel. Em suma, esta Unidade Técnica precisará ter acesso à documentação acerca dos lances apresentados pelos agentes ofertantes, razão pela qual a autarquia também deverá ser inspecionada por este TCU.*

VI – INDICADORES DE BAIXA COMPETITIVIDADE NO LRCAP 2026

48. Os resultados verificados na condução do certame (em especial com relação ao Leilão de Geração Aneel 2/2026) indicam a baixa competitividade do certame.

49. Para os Produtos 2026 e 2027, exclusivos para a participação de usinas existentes alimentadas a gás natural e conectadas ao STGN ou alimentadas a carvão mineral, foram contratados 3,66 GW de potência, tendo a Petrobras se sagrado vencedora de 52,8% da potência contratada com seis dos dez potenciais contratos, com deságio médio de 2,2352% para o Produto 2026 e de 0,0006% para o Produto 2027.

50. A segunda empresa que mais performou nos Produtos 2026 e 2027 foi a UTE NF, que se sagrou vencedora de 21,5% da potência contratada com um dos dez potenciais contratos, com deságio médio de 1,9907% para o Produto 2026, utilizando gás natural.

51. A terceira empresa que mais performou nos Produtos 2026 e 2027 foi a Porto do Pecém I, que se sagrou vencedora de 17,4% da potência contratada com um dos dez potenciais contratos, com deságio médio de 0,0075% para o Produto 2027, utilizando carvão mineral importado. Juntas essas três empresas se sagraram vencedoras em 91,7% da demanda contratada nos Produtos 2026 e 2027, ofertando 3,358 GW de potência.

52. Para os Produtos Termelétricas 2028, 2029 e 2031 foram 55 empreendimentos que se sagraram vencedores. O exame acerca da baixa competitividade exige destrinchar a titularidade das usinas, haja vista que muitas pertencem ao mesmo grupo econômico. Tal detalhamento não fora realizado neste momento, haja vista o caráter geral e preliminar da presente análise.

53. Nada obstante, é possível destacar os resultados obtidos pelo grupo Eneva, cuja potência disponibilizada no Leilão de Geração Aneel 2/2026 totaliza, para os Produtos 2028, 2029 e 2031 4,79 GW, com deságio médio de 10%. A Eneva se sagrou vencedora também no Produto 2026 com mais 0,134 GW de potência disponibilizada (deságio médio de 2,0177%). Ou seja, apenas tal grupo econômico, a princípio, abarcou 4,92 GW dos 18,98 GW da demanda contratada no leilão (aproximadamente 26% de toda a demanda).

54. A Petrobras, além dos 3,66 GW de potência relativos aos Produtos 2026 e 2027, se sagrou vencedora em mais 0,206 GW de potência no Produto 2031. Ou seja, apenas a Petrobras, a princípio, abarcou 3,87 GW dos 18,98 GW da demanda contratada no leilão (aproximadamente 20% de toda a demanda contratada).

55. Com relação aos resultados do Leilão de Geração Aneel 3/2026, a Petrobras também se destacou. A empresa abarcou 0,396 GW dos 0,501 GW da demanda contratada no leilão (aproximadamente 78% de toda a demanda contratada). Enfim, apenas a Petrobras se sagrou vencedora relativamente a 4,26 GW.

56. Somando as iminentes contratações dos dois leilões, que totalizam 19,478 GW, a Petrobras e o grupo Eneva correspondem a 9,18 GW (aproximadamente 47% de toda a demanda a ser contratada no LRCAP 2026). Tal exame não computa eventuais empreendimentos nos quais as citadas empresas/grupos possam ter participado como sócias ou em parceria. Tal exame exige análises mais complexas que não foram realizadas nessa fase preliminar.

CONCLUSÃO

57. Trata-se de representação, formulada pelo Subprocurador-Geral do MP/TCU, Lucas Rocha Furtado, face a possíveis irregularidades relacionadas ao processamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (ou LRCAP 2026), como inconsistências na definição dos preços-teto e baixa competitividade acentuada pela modelagem adotada pelo MME no certame.

58. A representação deve ser conhecida por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014. Nada obstante, a medida cautelar pleiteada, de suspensão do processo licitatório, não deve ser concedida por estarem ausentes os pressupostos para caracterizar o perigo da demora. Isso, porque, ao menos até a data estipulada nos editais para as adjudicações das contratações (30/4/2026), há interstício que permite ao TCU se aprofundar no exame da matéria.

59. Diante da elevada materialidade envolvida e do horizonte contratual potencialmente extenso, a atuação tempestiva deste Tribunal assume caráter preventivo, voltado a evitar a consolidação de ineficiências estruturais cujos efeitos poderiam repercutir de forma significativa e prolongada sobre as



tarifas de energia elétrica. Para tanto, no entanto, demanda-se uma avaliação aprofundada do atual cenário da capacidade de continuidade de fornecimento de energia no Sistema Integrado Nacional (SIN) e das soluções alternativas à contratação em exame.

60. *O aprofundamento do exame de mérito dos indícios de irregularidade apurados deverá ser realizado por meio de uma inspeção no âmbito do processo de Acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.89/2025-5). Nesse sentido, a presente representação deve ser apensada aos referidos autos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

61.1. *conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

61.2. *indeferir o requerimento de medida cautelar, **inaudita altera pars**, formulado pelo Subprocurador-Geral do MP/TCU, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;*

61.3. *nos termos do art. 36, da Resolução-TCU 259/2014, apensar definitivamente o presente processo ao TC 008.289/2025-5, para que, naqueles autos, se aprofundem as análises;*

61.4. *com fundamento no art. 240 do RITCU, autorizar, no âmbito do processo de Acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5), a realização de inspeção para que os indícios de irregularidade apurados na condução da referida contratação sejam examinados, bem como coletadas as informações colecionadas na presente instrução; e*

61.5. *comunicar o conteúdo da presente instrução ao MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, com requerimento de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao processamento do 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), envolvendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Operador Nacional do Sistema (ONS) e o Ministério de Minas e Energia (MME).

2. Segundo consignado na instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), a controvérsia diz respeito, em essência, a inconsistências na definição dos preços-teto do certame, à baixa competitividade potencialmente provocada pela modelagem adotada e à possível calibragem inadequada da demanda a ser contratada, tudo isso com repercussões relevantes sobre a modicidade tarifária, a eficiência administrativa e os custos da energia suportados pelos consumidores.

3. O histórico da matéria demonstra que o tema passou por sucessivas reformulações normativas e procedimentais. O 1º LRCAP do Setor Elétrico Brasileiro foi realizado em 2021. Já o 2º LRCAP, inicialmente previsto para novembro de 2023, teve seu cronograma frustrado, sucedendo-se estudos técnicos, consultas públicas e alterações de diretrizes ao longo de 2023, 2024 e 2025. Em abril de 2025, diante de judicializações e controvérsias sobre o modelo então desenhado, o MME revogou as portarias vigentes e cancelou o certame. Posteriormente, em agosto de 2025, retomou o processo com nova modelagem, dividindo-o em dois leilões, e, em outubro de 2025, foram publicadas as Portarias Normativas 118 e 119/2025, com sessões previstas para 18 e 20 de março de 2026, respectivamente.

4. No âmbito do acompanhamento em curso no Tribunal sobre o assunto (TC 008.289/2025-5), o TCU alertou o MME sobre o risco de a morosidade do processo administrativo comprometer a necessária contratação de potência de reserva para assegurar disponibilidade de geração imediata ao



Sistema Interligado Nacional em momentos de pico de demanda ou de escassez hídrica.

5. Outro processo que também deve ser mencionado é o TC 004.937/2026-0. Nessa representação, a unidade especializada alertou para a ausência de elementos suficientes que permitam compreender os motivos para o aumento nos preços-teto, cerca de 80% superiores aos inicialmente propostos.
6. Além disso, a modelagem que dividiu o certame em produtos específicos e nichos por fonte de energia, priorizando termelétricas a gás natural, pode ter dificultado a competição entre os diferentes setores.
7. Mesmo diante desses apontamentos, a unidade técnica registrou que não havia, à ocasião, condições materiais para uma avaliação pormenorizada, seja pelo prazo exíguo, seja pelo alerta do ONS quanto aos riscos de eventual adiamento do certame para o atendimento da demanda de energia nos anos subsequentes. De qualquer modo, em face dos achados registrados pela AudElétrica, fiz, na ocasião, comunicação ao Plenário com o objetivo de compartilhar com os meus pares as informações disponíveis, mas reforçando o quadro necessário de cautela no trato da matéria.
8. Quanto ao resultado do certame, a primeira etapa, ocorrida em 18/3/2026, resultou na contratação histórica de 18,97 GW, com investimentos estimados em R\$ 64,5 bilhões e deságio de apenas 5%, enquanto a segunda etapa, realizada em 20/3/2026, contratou 0,5 GW, com deságio médio superior a 50%.
9. O pequeno deságio médio na primeira etapa pode ser consequência de uma calibragem inapropriada da demanda a ser contratada, indicando que os mecanismos reguladores previstos nas portarias normativas não foram suficientes para garantir a competitividade do certame. Contudo, é necessário considerar, conforme os alertas emitidos no âmbito dos trabalhos pregressos deste Tribunal, que a contratação ocorre em um momento de preços pressionados por choques globais de oferta, o que exige cautela redobrada na análise das opções regulatórias que foram feitas.
10. No que tange à admissibilidade desta representação, acompanho a conclusão da unidade técnica pelo seu conhecimento. A instrução registra que estão presentes os requisitos previstos em norma e que a matéria se insere na competência desta Corte, seja porque envolve responsáveis sujeitos à sua jurisdição, seja, ainda, porque há manifesto interesse público na apuração das supostas irregularidades, dados os possíveis reflexos sobre a modicidade tarifária e sobre os custos da energia comercializada no país.
11. Quanto ao mérito, reputo especialmente importante a abordagem desenvolvida na instrução quanto ao impacto da contratação na segurança do fornecimento de energia. A unidade técnica não ignora que o tema é sensível e que eventual atraso do cronograma do LRCAP 2026 poderia acarretar riscos ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos. Tanto assim que registra alternativas indicadas pelo ONS, mas que carecem de dados quantitativos e econômicos necessários para seu cotejo com os resultados do leilão. Essa lacuna reforça a conclusão de que o mérito da questão demanda novas diligências e instrução complementar.
12. Em relação ao exame do pedido de cautelar, a AudElétrica afirma que está caracterizada sua plausibilidade, diante das fragilidades metodológicas na definição dos preços-teto, dos possíveis efeitos restritivos decorrentes das exigências editalícias, da baixa competitividade observada e da potencial transferência indevida de custos aos consumidores. Porém, quanto ao risco da demora, conclui, fundamentadamente, que ele não se encontra ainda configurado.
13. De fato, não obstante a gravidade das questões apontadas, o cronograma oficial prevê a adjudicação e homologação dos lotes apenas para o dia 21 de maio de 2026. Esse prazo permite que este Tribunal aprofunde seus estudos, sem o risco de consolidação imediata de atos irreversíveis ou prejuízo ao atendimento da demanda de potência nos próximos anos.



14. O monitoramento contínuo pela unidade técnica é essencial para esclarecer as incertezas que ainda persistem, além de possibilitar que o Tribunal exerça seu papel de controle com a tempestividade necessária.

15. Assim, concordo integralmente com a proposta da unidade técnica, no sentido de que a representação deve ser conhecida e considerada parcialmente procedente quanto ao mérito.

16. Também entendo ser necessário indeferir o requerimento de medida cautelar neste momento, dada a ausência do risco imediato, mas autorizo, desde já, a realização de inspeção para aprofundar a análise dos indícios de irregularidade.

17. Por fim, deve ser promovido o apensamento definitivo destes autos ao processo de acompanhamento do LRCAP 2026 para uma visão sistêmica da matéria.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho integralmente o voto do eminente Relator, Ministro Jorge Oliveira. Faço esta declaração para registrar duas ordens de consideração que reputo indissociáveis do julgamento correto desta matéria: uma de reforço, outra de alerta.

I. Do Planejamento e da Segurança Energética

2. A perspectiva de reforço refere-se ao planejamento conduzido pelo Ministério de Minas e Energia. O Brasil enfrenta a tensão estrutural inerente a uma matriz elétrica predominantemente hídrica: a expansão das energias renováveis intermitentes — solar e eólica — amplia a capacidade instalada sem, contudo, prover, na mesma proporção, a potência firme necessária nos momentos críticos.
3. Nesse cenário, a contratação de reserva capacidade transcende a mera opção regulatória, constituindo-se em exigência técnica de segurança sistêmica. O cenário hidrológico dos próximos anos, agravado pelas alterações climáticas que comprimem o regime de chuvas no Centro-Oeste e no Sudeste, torna essa medida ainda mais urgente. **O MME agiu, assim, com responsabilidade ao priorizar a contratação e ao resistir à tentação de adiar indefinidamente o certame sob o pretexto de aprimoramento metodológico.** Em matéria de segurança energética, a tardividade tem o preço de apagões — e apagões têm o preço de vidas e de produto interno bruto. Registro, portanto, o mérito do planejamento.

II. Do Alerta: As "Geradoras de Papel" e o Risco de Fraude

4. A dimensão de alerta recai sobre ponto ainda não examinado com a profundidade que o caso exige. Os resultados do 2º LRCAP revelaram a participação vitoriosa de agentes que denomino, para os fins desta declaração, de **“geradoras de papel”**: entidades que estruturam projetos, apresentam documentação de habilitação, ofertam lances e vencem lotes bilionários, mas que não dispõem de usinas em operação, de capital próprio compatível com os investimentos assumidos, nem de estrutura técnica mínima para executar o que se

comprometeram a construir. Não é hipótese — é fato verificável nos registros públicos disponíveis à Empresa de Pesquisa Energética desde o momento da habilitação.

5. O padrão não é novo, e não se limita a um único agente. Em mais de um caso documentado, agentes que participaram do leilão emergencial de 2021 na mesma condição de “geradoras de papel” venceram contratos, não os cumpriram, expuseram o sistema a risco de desabastecimento e transferiram aos consumidores o custo integral das penalidades contratuais resultantes.
6. A gravidade desses episódios foi tamanha que gerou, à época, processos de controle externo nesta própria Corte, com discussões sobre rescisão de contratos, acordos consensuais e ressarcimento ao erário — instrumentos que este Tribunal bem conhece e que constituem registro institucional inequívoco de que o fenômeno das “geradoras de papel” não é novidade para o setor regulatório.
7. O fato de que agentes com esse histórico tenham sido habilitados para o LRCAP de 2026 sem que os órgãos responsáveis verificassem os antecedentes disponíveis nos próprios sistemas da ANEEL e da CCEE é questão que exige resposta antes da homologação dos resultados.
8. A questão que esta declaração pretende colocar com clareza não é apenas técnica — é ética e eventualmente penal. A vitória em licitações de escala bilionária por agentes desprovidos de capacidade real e com histórico documentado de inadimplência não está exercendo atividade econômica legítima no setor elétrico. Está, na melhor das hipóteses, operando um modelo de negócio fundado na revenda de contratos públicos — mecanismo que transfere para os consumidores o risco da não entrega e o custo das multas contratuais. Já na pior das hipóteses, pode caracterizar conduta subsumível ao tipo de fraude ao certame, nos termos do art. 337-F do Código Penal.

III. Das Providências Necessárias

9. Não me cabe, nesta sede, sentenciar a existência de crimes. Cabe-me, porém, afirmar que os indícios são sérios o suficiente para que esta Corte não se limite à investigação administrativa. O padrão observado — participação sem capacidade real, concentração de contratos, posterior cessão e transferência de multas ao consumidor — é precisamente o que os tipos penais da Lei 14.133/2021 e do Código Penal buscam coibir em proteção aos bens jurídicos que tutelam.
10. Por essas razões, entendo que o item 9.4 da minuta de Acórdão submetida pelo Relator — que autoriza a AudElétrica a realizar inspeção nos entes envolvidos — deve ser complementado, no âmbito do TC 008.289/2025-5, com **determinação expressa à Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc)** para que realize análise aprofundada de vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes de todos os vencedores do LRCAP de 2026.
11. O enfoque deve ser voltado aos casos em que o capital social declarado seja manifestamente desproporcional ao volume de investimentos assumido e àqueles em que haja histórico de inadimplência. Uma vez confirmados os indícios de ilicitude penal, esta Corte deve cumprir o dever imposto pelo art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992 e o art. 74, §1º, da Constituição Federal, comunicando os fatos à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para as providências de sua competência.
12. Registro, ademais, que esta Corte funciona, por sua própria natureza constitucional, como desaguadouro de denúncias, representações e informações que chegam em estado de indício — muitas vezes ainda carentes da apuração vertical que lhes conferirá, ou não, a condição de fato provado. É assim que o sistema de controle foi desenhado, e é assim que deve operar.



13. Nesse espírito, o Ministério Público junto a este Tribunal, em uma de suas representações, apontou a existência de possíveis vínculos societários entre agentes que disputaram o mesmo certame como concorrentes formalmente independentes. Não me pronuncio sobre a veracidade dessa alegação — tampouco seria adequado fazê-lo antes da instrução. Afirmo, contudo, que ela precisa ser apurada com rigor e profundidade.
14. A participação de empresas de um mesmo grupo econômico em um leilão público, sem o cumprimento do dever de *disclosure* exigido pelo edital, configura, se confirmada, simulação de competição — vício que contamina o resultado dos produtos afetados e que, a depender de sua extensão, pode implicar a desclassificação dos agentes envolvidos e a relicitação dos lotes correspondentes. Determinar se esse vício existe, quem o praticou e qual o seu alcance é tarefa que não comporta temporização. A AudElétrica e a Seinc devem receber mandato explícito desta Corte para concluí-la antes da homologação prevista para 21 de maio.
15. O Tribunal de Contas da União não foi criado para assistir ao desvio da *res publica* — foi criado para preveni-lo e corrigi-lo. A contratação de R\$ 515 bilhões em reserva de capacidade é um ato de Estado que, ao mesmo tempo em que merece o reconhecimento do planejamento que o tornou possível, exige a vigilância implacável sobre aqueles que tentaram capturá-lo. Ambas as posições são plenamente compatíveis, e esta declaração sustenta as duas.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Redator

VOTO COMPLEMENTAR

O Ministro Bruno Dantas traz, em sua declaração de voto, ponderações adicionais sobre a matéria em discussão, agregando elementos relevantes ao debate, sobretudo no que se refere à necessidade de investigação dos agentes vencedores do LRCAP de 2026

Vossa Excelência, não obstante reconhecer a importância do planejamento setorial e da contratação de reserva de capacidade para a segurança energética nacional, externou preocupações específicas quanto à participação de agentes por ele denominados de “geradoras de papel”, bem como quanto à necessidade de investigação de vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes dos vencedores do certame.

Entendo oportuno o aprofundamento dessas questões, motivo pelo qual acolho a sugestão apresentada, para que seja expedida determinação adicional à unidade técnica, a fim de que os indícios apontados sejam incorporados ao escopo das apurações que estão sendo realizadas.

Agradeço, por fim, ao Ministro Bruno Dantas pelas importantes sugestões oferecidas.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 925/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.423/2026-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação



3. Representante: Ministério Público junto ao TCU
4. Unidade: Ministério de Minas e Energia (MME)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, com pedido de adoção de medida cautelar, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao 2º Leilão de Reserva de Capacidade de Energia Elétrica na forma de Potência (LRCAP 2026), promovido pelo Ministério de Minas e Energia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235, 237, inciso I, e 240 do Regimento Interno deste Tribunal, 36 e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;

9.3. apensar este processo ao TC 008.289/2025-5, em que os pontos suscitados nesta representação continuarão a ser analisados;

9.4. autorizar a AudElétrica a realizar inspeção nos entes envolvidos (Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Empresa de Pesquisa Energética – EPE e Operador Nacional do Sistema – ONS) para coletar as informações necessários à instrução do processo de acompanhamento do LRCAP 2026 (TC 008.289/2025-5);

9.5. orientar a AudElétrica que incorpore, à sua análise, o impacto da existência de possíveis vínculos societários, capacidade econômico-financeira efetiva e antecedentes dos vencedores do LRCAP de 2026, podendo contar, nessa tarefa, com a ajuda da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc);

9.6. comunicar o conteúdo da presente instrução ao representante, à MME, à EPE, ao ONS e à Aneel.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0925-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 034.301/2018-6

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Fundação Nacional de Saúde

Responsáveis: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Carlos Luiz Barroso Junior (563.644.741-87); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); Ptv Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Tgv Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74).

Interessados: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16); Ptv Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Tgv Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74).

Representação legal: Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Marcela Perillo Baptista (162271/OAB-RJ) e outros, representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda.; Marcelo Goncalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Rafael Cezar dos Santos (342475/OAB-SP) e Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (242.953/OAB-SP), representando Rodrigo Sergio Dias; Paola Karina Ladeira Bernardes (110459/OAB-MG), representando Tgv Tecnologia Ltda.; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Leonardo Selhorst; Marlúcio Lustosa Bonfim (16619/OAB-DF), representando Albert Queiroz Silva; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Jefferson Rafael Silva; Luiz Carlos Quintella Neto (67974/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE EM CONTRATAÇÃO DE TI. CONTRATO DE SOLUÇÃO DE MASCARAMENTO DE DADOS. FALHAS NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. PAGAMENTO DE SUPORTE TÉCNICO SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA E JURÍDICA ADEQUADA. SUPERFATURAMENTO NOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA. CITAÇÃO. REDUÇÃO DO VALOR DO SUPERFATURAMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. AFASTAMENTO DO DÉBITO IMPUTADO A UM MEMBRO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO DA MULTA, MAS COM FUNDAMENTO NO ART. 58 DA LEI 8.443/1992.



NEGATIVA DE PROVIMENTO PARA OS DEMAIS RECURSOS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peça 388), que contou com a anuência do dirigente da mencionada unidade técnica (peça 389):

“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva e Leonardo Selhorst (peças 260, 351-357 e 367-374), Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (peças 262-266 e 339), Rodrigo Sergio Dias (peça 253), PTV Tecnologia da Informação Ltda (peças 267-269) e TGV Tecnologia Ltda (peças 301-324) contra o Acórdão 1.435/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) (peças 231-233).

- 1.1. De início, registre-se que esta é uma de três tomadas de contas especiais (TCs 034.297/2018-9, 034.301/2018-6 e 034.305/2018-1) instauradas em observância ao Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), em razão de irregularidades identificadas em auditoria realizada no ano de 2018 em contratações de tecnologia da informação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).*
- 1.2. Vale dizer que os dois primeiros processos (TCs 034.297/2018-9 e 034.301/2018-6) ainda estão abertos e pendentes de julgamento de recursos, ao passo que o último (TC 034.305/2018-1) foi apreciado no mérito pelo Acórdão 2.920/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e em sede recursal pelo Acórdão 1.594/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar), estando arquivado.*
- 1.3. O presente processo cuida da TCE constituída com o objetivo específico de apurar irregularidades no planejamento e na execução do Contrato 37/2016, celebrado entre a Funasa e o consórcio formado pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda e TGV Tecnologia Ltda, com valor pactuado de R\$ 4.707.295,00, visando a aquisição de solução de mascaramento de dados.*
- 1.4. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*
 - 9.1. acolher as alegações de defesa do Sr. Carlos Luiz Barroso Junior e da Sra. Raquel Marra Molina de Aguiar;*
 - 9.2. acolher as alegações de defesa das empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda. em relação à entrega efetiva das licenças do software contratado e ao superfaturamento dos serviços de treinamento;*
 - 9.3. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Rodrigo Sérgio Dias, em relação à autorização da prorrogação do Contrato 37/2016, relativamente ao serviço de suporte técnico;*
 - 9.4. rejeitar as alegações de defesa do Srs. Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva em relação às falhas de planejamento da contratação que resultaram na aquisição de um objeto improfícuo, à desnecessidade das licenças e ao superfaturamento dos serviços de operação assistida;*
 - 9.5. rejeitar as alegações do Sr. Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos em relação ao pagamento de serviços de suporte técnico desnecessários após os doze meses contratuais;*
 - 9.6. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda. em relação ao superfaturamento dos serviços de operação assistida;*

9.7. julgar regulares as contas do Sr. Carlos Luiz Barroso Júnior, 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, dando-lhe quitação plena;

9.8. julgar regulares com ressalvas as contas da Sra. Raquel Marra Molina de Aguiar, 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, dando-lhe quitação;

9.9. julgar irregulares as contas de Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst, Jefferson Rafael Silva, Leonardo César Cavaliere dos Santos, Rodrigo Sérgio Dias, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "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, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, 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:

9.9.1. Responsáveis solidários: Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)
2.195.521,00 (licenças)	17/2/2017
27.661,00 (instalação)	4/4/2017
66.666,66 (suporte - 1ª parcela)	4/4/2017
66.666,66 (2ª parcela)	4/5/2017
66.666,66 (3ª parcela)	29/6/2017
66.666,66 (4ª parcela)	13/7/2017
66.666,66 (5ª parcela)	17/8/2017
66.666,66 (6ª parcela)	20/9/2017
66.666,66 (7ª parcela)	9/10/2017
66.666,66 (8ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (9ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (10ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (11ª parcela)	19/3/2018
66.666,66 (12ª parcela)	18/5/2018
3.794,39 (treinamento – valor remanescente)	29/6/2017
19.589,56 (operação assistida – valor remanescente)	19/1/2018
57.816,00 (operação assistida – valor remanescente)	1/2/2018

9.9.2. Responsáveis solidários: Leonardo César Cavaliere dos Santos e Rodrigo Sérgio Dias:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)
66.666,66 (13ª parcela)	20/7/2018
66.666,66 (14ª parcela)	20/7/2018

9.9.3. Responsáveis solidários: Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst, Jefferson Rafael Silva, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., contratadas em consórcio:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)
218.128,15 (operação assistida – OS1 – preços excessivos)	19/1/2018
729.797,18 (operação assistida – OS2 – preços excessivos)	1/2/2018

9.10. aplicar aos responsáveis adiante arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores especificados, 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 do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL(IS)	VALOR (R\$)
Albert Queiroz Silva	500.000,00
Jefferson Rafael Silva	500.000,00
PTV Tecnologia da Informação Ltda.	115.000,00
TGV Tecnologia Ltda.	115.000,00
Leonardo Selhorst	100.000,00
Leonardo César Cavalieri dos Santos	16.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	16.000,00

9.11. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores que se encontrarem em atividade em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

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

9.13. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal para adoção das medidas que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, §7º, do Regimento Interno do TCU;

9.14. encaminhar cópia desta deliberação à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), unidade técnica responsável pela avaliação das contas da Fundação Nacional de Saúde, para conhecimento; e

9.15. encaminhar cópia desta deliberação à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. O processo foi assim historiado no voto da deliberação recorrida:

Em exame os autos de uma das três tomadas de contas especiais (TCE) instauradas por determinação do Acórdão 2207/2018-TCU-Plenário, o qual apreciou auditoria realizada pela então Secex-MT nas contratações de TI da Funasa, sob orientação da então Sefti (atualmente denominada Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação - AudTI).

A presente TCE foi instaurada em razão de indícios de irregularidades no planejamento e na execução do Contrato 37/2016 (data masking), decorrente do Pregão Eletrônico (PE) 12/2015, destinado à aquisição de solução de mascaramento de dados para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no montante pactuado de R\$ 4.707.295,00, celebrado com consórcio formado pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. - EPP, empresa individual de responsabilidade limitada, e a TGV Tecnologia Ltda. - EPP, em que foi ofertado o software "Test Data Management", do fabricante Informática.

Foram apontados indícios das seguintes irregularidades:

falhas no planejamento da contratação, resultando em um objeto desnecessário;

falhas na aquisição da licença de software, incluindo a desnecessidade da licença e a falta de comprovação da entrega do produto;

superfaturamento na execução contratual em relação aos serviços de suporte, operação assistida e treinamento; e

ausência de necessidade de prorrogação do contrato por mais 12 meses, visando serviços de suporte e atualização de software.

A responsabilidade pelas irregularidades foi inicialmente atribuída à equipe de planejamento da contratação (EPC), aos responsáveis pelo recebimento definitivo dos serviços contratados, ao ex-presidente da Funasa e às empresas que compuseram o consórcio que prestou os serviços, tendo sido ao final promovidas as (...) citações.

- 2.1. O débito desta TCE totaliza R\$ 4.185.640,52 em valores históricos (entre 17/2/2017 e 20/7/2018), sendo composto por três montantes, conforme itens 9.9.1, 9.9.2 e 9.9.3 da deliberação ora recorrida e acima transcrita.*
- 2.2. O primeiro montante (R\$ 3.104.381,87) decorre de falhas no planejamento da contratação, que resultaram na aquisição de um objeto desnecessário e improfícuo, abrangendo licenças de software, instalação, suporte técnico inicial (12 parcelas), treinamento e valores remanescentes de operação assistida. A equipe de planejamento da contratação (EPC) não apresentou estudos técnicos adequados, omitindo informações essenciais como o volume de dados a serem tratados, sistemas prioritários e usuários impactados. No mais, a ausência de justificativa para os custos unitários dos serviços contratados contribuiu para o superfaturamento. Além disso, a contratação foi baseada na capacidade de um servidor de 12 núcleos, mas a solução foi instalada em um servidor de menor capacidade, evidenciando o superdimensionamento das licenças. Os responsáveis solidários, integrantes da EPC, foram responsabilizados pelo débito, considerando sua atuação na aprovação de artefatos de planejamento que não atenderam aos requisitos mínimos de fundamentação técnica e econômica.*
- 2.3. O segundo montante (R\$ 133.333,32) refere-se ao pagamento de duas parcelas de suporte técnico após os 12 meses contratuais iniciais, período de prorrogação que foi realizado sem justificativa técnica ou jurídica adequada. A prorrogação contratual foi autorizada pelo Presidente da Funasa, Rodrigo Sérgio Dias, e atestada pelo gestor do contrato, fiscal requisitante e Coordenador da CGMTI, Leonardo César Cavalieri dos Santos, mesmo diante de parecer jurídico que apontava a inviabilidade da extensão do serviço de suporte técnico. A solução de mascaramento de dados não estava em uso efetivo e a única tentativa de implementação foi infrutífera, evidenciando a desnecessidade do serviço prorrogado. A conduta dos responsáveis, ao autorizar e atestar pagamentos por serviços que não atendiam ao interesse público, foi diretamente vinculada ao dano. O débito foi imputado aos responsáveis solidários, considerando sua atuação decisiva na prorrogação e execução contratual.*
- 2.4. O terceiro montante (R\$ 947.925,33) decorre do superfaturamento nos serviços de operação assistida, apurado com base na diferença entre os valores efetivamente pagos e os custos reais estimados para a prestação dos serviços. A metodologia de cálculo considerou a remuneração de três analistas alocados, acrescida de encargos sociais, tributos, despesas indiretas e lucro, para um período de 61 dias de trabalho. O catálogo de serviços contratual apresentou distorções graves, como a ausência de justificativa para os pesos atribuídos aos níveis de complexidade, permitindo que uma atividade de baixa complexidade fosse remunerada de forma desproporcional. Além disso, aproximadamente um terço das Unidades de Serviço Técnico (USTs) foi consumido com atividades intermediárias, como reuniões, que não agregaram valor ao objeto contratado. O débito foi imputado aos integrantes da EPC e às empresas contratadas, que, ao ofertar preços incompatíveis com os de mercado, contribuíram diretamente para o dano ao erário.*
- 2.5. No momento são analisados recursos de reconsideração interpostos por Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva e Leonardo Selhorst (integrantes requisitante e técnico da*

EPC e Coordenador-Substituto da CGMTI), Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (gestor do contrato, fiscal requisitante e Coordenador da CGMTI), Rodrigo Sérgio Dias (Presidente da Funasa), PTV Tecnologia da Informação Ltda e TGV Tecnologia Ltda (empresas contratadas).

- 2.6. *Vale registrar que, à época da interposição do recurso inicial em 14/8/2024 (peça 260), Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva e Leonardo Selhorst eram representados por Júlio César Abdala Vega (OAB-DF 26.522) (peças 204-206), com substabelecimento para Peter Alexander Lange (OAB-DF 17.740) (peça 229). Posteriormente, Jefferson Rafael Silva e Leonardo Selhorst passaram a ser representados por Mayara Guardiano Nascimento (OAB-DF 72.442) (peças 270-271) e Albert Queiroz Silva por Marlúcio Lustosa Bonfim (OAB-DF 16.619) (peça 300).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Os recursos foram conhecidos, nos termos dos despachos às peças 272, 326 e 345.*

PROCESSOS CONEXOS

4. *Processos constituídos em decorrência da mesma auditoria na Funasa (TC 015.932/2018-4, Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário):*
- 4.1. *034.297/2018-9 - TCE instaurada em razão de irregularidades no Contrato 38/2017, celebrado entre a Funasa e a empresa Linkcon Ltda. Por meio do Acórdão 1.616/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), o Tribunal, dentre outras providências, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenou-os em débito e aplicou-lhes multa. Atualmente, o processo encontra-se aguardando exame de mérito dos recursos.*
- 4.2. *034.305/2018-1 - TCE instaurada em razão de irregularidades no Contrato 56/2017, celebrado entre a Funasa e a empresa PTV Tecnologia da Informação Ltda. Por meio do Acórdão 2.920/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), o Tribunal, dentre outras providências, julgou irregulares as contas dos responsáveis e aplicou-lhes multa (dano não comprovado). Posteriormente, por meio do Acórdão 1.594/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar), o Tribunal, dentre outras providências, deu provimento aos recursos dos responsáveis e julgou regulares com ressalvas suas contas.*

EXAME DE MÉRITO

5. Delimitação

- 5.1. *Constitui objeto deste exame verificar a:*

- a) *legalidade e adequação técnica do planejamento da contratação;*
- b) *conformidade da prorrogação contratual de suporte técnico;*
- c) *conformidade técnica e econômica dos serviços de operação assistida.*

6. Legalidade e adequação técnica do planejamento da contratação

- 6.1. *Esta questão trata do item 9.9.1 da deliberação recorrida e aborda as falhas ocorridas na fase de planejamento da contratação pela Funasa, que resultaram na aquisição de objeto considerado desnecessário e superfaturado. Os membros integrantes da EPC interpuseram três recursos diferentes contestando a responsabilização imposta (peças 260, 351-357 e 367-374).*
- 6.2. *Para fins de análise, a questão está estruturada em cinco eixos temáticos: 1) prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, termos iniciais, causas interruptivas, múltiplos marcos, unicidade e prescrição intercorrente; 2) regularidade do planejamento e dimensionamento, aderência normativa e justificativas técnicas e econômicas da*

contratação; 3) sobreposição entre falhas de planejamento e desnecessidade das licenças, gerando duplicidade sancionatória; 4) inexistência de nexo causal e de erro grosseiro, utilização do objeto e dúvida razoável como excludentes; e 5) subsidiariamente, limitação equitativa da responsabilidade solidária, cotização entre coobrigados e distinção entre pessoas físicas e jurídicas.

6.3. No primeiro eixo (prescrição, termos iniciais e marcos interruptivos), os recorrentes alegam que as pretensões punitiva e ressarcitória do TCU estariam prescritas, com base nos seguintes argumentos:

a) o marco inicial da prescrição seria a assinatura do contrato em 28/12/2016;

b) apenas a citação em 10/6/2019 teria interrompido o prazo, conforme o princípio da unicidade da interrupção prescricional;

c) atos de mero seguimento processual não interromperiam a prescrição;

d) transcorridos mais de cinco anos entre a última causa interruptiva e o acórdão condenatório, configurar-se-ia a prescrição;

e) teria ocorrido também prescrição intercorrente por mais de três anos de inatividade processual.

Análise

6.4. Tais argumentos não merecem acolhida.

6.5. A premissa de que o prazo prescricional teria como termo inicial a assinatura do contrato (28/12/2016) não se sustenta. A Resolução-TCU 344/2022 fixa marcos objetivos: para a pretensão punitiva, a constatação em fiscalização; e, quanto ao ressarcimento, as datas de ocorrência dos pagamentos até que tenham cessados. No presente caso, a constatação se deu no TC 015.932/2018-4, apreciado em 19/9/2018, e os pagamentos ocorreram ao longo de 2017 e 2018. Assim, o termo inicial proposto pelos recorrentes destoa do regime aplicável e dos fatos assentados.

6.6. A invocação da unicidade da interrupção prescricional tampouco aproveita. O fato é que esse entendimento não encontra respaldo consolidado e uníssono na jurisprudência do STF. Conforme asseverado no recente Acórdão 1.279/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), embora existam precedentes do STF que rechaçam múltiplas interrupções, tais decisões possuem efeitos vinculantes apenas entre as partes envolvidas e não configuram orientação pacífica daquela Corte. Ao contrário, há julgados do STF que reconhecem a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos, como nos MSs 36.067, 36.799 e 37.807. Assim, o entendimento adotado pelo TCU, ao admitir sucessivas causas interruptivas e suspensivas da prescrição, não afronta os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade ou da segurança jurídica.

6.7. O argumento de que atos de mero seguimento processual não interrompem a prescrição é correto, mas impertinente ao caso concreto. As interrupções ocorridas nos autos não se apoiaram em expedientes ordinatórios, mas em citações regulares efetivadas em 2019, ato tipificado como interruptivo pela Resolução-TCU 344/2022. Além disso, a marcha processual nunca ficou inerte: após as citações, seguiram-se instruções, despachos de saneamento e aprofundamento do mérito (despacho de devolução para nova instrução e reexame do superfaturamento).

- 6.8. *A assertiva de que teria transcorrido mais de cinco anos entre a última causa interruptiva e o acórdão condenatório contraria o que já restou firmado neste exame. O voto foi categórico: as citações de 2019 interromperam a contagem e não houve a fluência de mais de cinco anos até a deliberação recorrida, não havendo que se falar em prescrição punitiva ou ressarcitória. Diante dessa constatação, baseada em marcos normativos da Resolução-TCU 344/2022 e na marcha processual, este argumento recursal não se sustenta, por pretender cálculo desconectado do regime aplicável e do acervo cronológico efetivo dos autos.*
- 6.9. *Também não procede a invocação de prescrição intercorrente por suposta inatividade superior a três anos. Não se verifica a existência de período com mais de três anos sem julgamento ou despacho, repelindo a hipótese de prescrição intercorrente. Ao contrário, reitera-se que houve atos instrutórios relevantes, despachos de retorno para aprofundamento, reavaliações técnicas e nova manifestação conclusiva até a sessão que julgou o processo. Portanto, a cadeia de movimentações processuais demonstra regular impulso oficial, o que é suficiente para descaracterizar a inércia qualificada exigida para a configuração da prescrição intercorrente.*
- 6.10. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

- 6.11. *No segundo eixo (regularidade do planejamento, dimensionamento e justificativa econômica), os recorrentes alegam que o planejamento e o dimensionamento da contratação seriam regulares, aderentes aos normativos e economicamente justificados, com base nos seguintes argumentos:*
- a) a necessidade institucional teria sido identificada desde 2012 com estudos, diagnósticos, migração de sistemas e mapeamento de dados críticos;*
 - b) o planejamento teria observado Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) e diretrizes de segurança da informação, assegurando alinhamento à governança e às prioridades institucionais;*
 - c) Estudo Técnico Preliminar (ETP), Análise de Riscos e Termo de Referência (TR) teriam sido elaborados conforme a IN 4/2014, conferindo lastro normativo e técnico à contratação;*
 - d) diligências e provas de conceito no ambiente da Funasa teriam validado a aderência técnica e a viabilidade operacional da solução de mascaramento;*
 - e) os requisitos técnicos teriam sido descritos com neutralidade tecnológica, sem vinculação a marcas, resguardando isonomia competitiva e ampla participação de fornecedores;*
 - f) a definição da necessidade e do escopo teria sido deliberada pelo Comitê de TI, com registros formais e acompanhamento institucional;*
 - g) a EPC teria recomendado suspensão para replanejamento, demonstrando zelo por conformidade e mitigação de riscos;*
 - h) a alta gestão teria decidido pelo prosseguimento após análise jurídica da PGF Funasa, com ajustes documentais incorporados ao processo;*
 - i) o dimensionamento de consumo e licenças teria considerado a infraestrutura existente, servidores disponíveis e demandas institucionais projetadas;*

j) a pesquisa de preços e a ata de registro de preços (ARP) teriam buscado economicidade, ampla concorrência e flexibilidade para ajustar quantidades à demanda real;

k) a especificação do ambiente pretendido teria orientado propostas quanto à integração e desempenho, sem direcionamento tecnológico indevido;

l) as justificativas técnicas teriam contemplado segurança, privacidade e conformidade regulatória, incluindo marcos de proteção de dados aplicáveis à administração pública.

Análise

6.12. Tais argumentos não merecem acolhida.

6.13. A assertiva de que a necessidade estava identificada desde 2012, com respaldo em PDTI, POSIC e decisões do Comitê de TI, não basta para demonstrar a viabilidade e a utilidade concreta da contratação. Nessa linha, a deliberação recorrida registra acertadamente que o alinhamento ao PDTI não é condição suficiente, ao passo que a documentação de planejamento deve provar a necessidade, a possibilidade de atendimento, os riscos e se os resultados valem o preço, o que não ocorreu. Ademais, a solução não foi utilizada dezoito meses após contratada, reforçando sua desnecessidade.

6.14. A alegação de que ETP, Análise de Riscos e TR teriam observado a então vigente IN 4/2014 colide com os achados da auditoria. O parecer jurídico da PGF Funasa alertou expressamente para a necessidade de motivação robusta, respondendo “por que precisa”, “qual o consumo”, “que quantidade” e “como utilizar”, sem que tais pontos tenham sido endereçados. Desse modo, restou evidenciada a superficialidade do planejamento: não houve levantamento do volume de dados, dos sistemas prioritários, do número de usuários, nem plano de implantação. O estudo de mercado limitou-se a reproduzir publicidade de fabricantes, sem comparação útil nem agregação de valor. Logo, a alegada conformidade formal com a IN 4/2014 não afasta a comprovada desconformidade material com a mesma norma.

6.15. A prova de conceito (PoC) invocada não valida a aderência técnica, pois o documento trazido era mero roteiro de uso, sem análise dos problemas ou de resultados que embasassem a decisão. Em contratações de TI, a implantação da ferramenta é um projeto que exige, previamente, definição de instâncias, tabelas/campos a mascarar e a forma de mascaramento para não inviabilizar testes. Por óbvio, a decisão por despender recursos não pode ser o ponto de partida de uma contratação. Ausente esse detalhamento no planejamento, a referida PoC não demonstra maturidade organizacional nem reduz o risco de desperdício, como se confirmou no caso concreto.

6.16. As alegadas neutralidade tecnológica e descrição do ambiente pretendido não suprem as falhas centrais. Houve inversão metodológica: o quantitativo de licenças foi dimensionado a partir da capacidade do hardware (12 núcleos), e não da demanda real (sistemas/tabelas/usuários), contrariando premissas básicas de planejamento. Pior, a instalação acabou sendo feita em servidor de 8 núcleos, revelando superdimensionamento. A neutralidade de especificação não corrige a falta de estudo comparativo consistente de alternativas e de custo total de propriedade, nem a ausência de plano de implantação e de indicadores de resultado.

6.17. A recomendação de suspensão para replanejamento não elide as irregularidades. O Despacho 47/2016 foi exarado dez meses após o edital e às vésperas da conclusão da licitação, com justificativa desprovida de lastro técnico e sem conexão com eventual

desnecessidade da solução de mascaramento. Tal despacho foi acolhido apenas como atenuante na dosimetria do subscritor, sem afastar a culpa pela má condução do planejamento.

- 6.18. *O dimensionamento baseado em infraestrutura existente, com uso de ARP para flexibilizar consumo, mostrou-se tecnicamente inadequado e antieconômico. O registro de preço das licenças atrelado a 12 núcleos inviabilizou aquisição gradual por núcleo e a realização de piloto mitigador de risco. O treinamento foi registrado por turma de até 20, sem justificativa, quando apenas 8 servidores foram treinados, expondo falta de aderência entre oferta e demanda. No mais, observa-se que a solução permaneceu inativa no ambiente de produção e instalada em máquina de menor capacidade, corroborando a ausência de estudos de consumo e de plano de implantação.*
- 6.19. *A tese de que pesquisa de preços, ampla concorrência e ARP teriam assegurado economicidade não se sustenta. Houve ofertante com UST de R\$ 155,00 (Cast), 34% inferior aos R\$ 209,00 do consórcio vencedor, desmentindo a premissa de “melhor preço” para operação assistida. O catálogo de serviços careceu de composição de custos unitários e adotou pesos de complexidade sem justificativa, permitindo que 1 UST variasse de R\$ 209,00 a R\$ 1.254,00. É certo que competitividade formal não corrige falhas de planejamento nem legitima preços excessivos.*
- 6.20. *O argumento de que a solução atenderia justificativas técnicas de segurança, privacidade e conformidade regulatória é genérico e não prova necessidade concreta da contratação. A deliberação recorrida assentou que ferramenta de mascaramento não é solução de segurança e proteção de dados contra invasões ou vazamentos. Assim, afasta-se a invocação da LGPD, pois essa lei é posterior à contratação, não tornou obrigatória a aquisição desse software e sequer foi mencionada no planejamento. Sem mapeamento de dados sensíveis, bases e rotinas alvo, sem definição de usuários e sem cronograma e plano de uso, a referência a marcos regulatórios não substitui os estudos técnicos exigidos pela IN 4/2014 (em conformidade material com a norma, como já dito).*
- 6.21. *Em síntese, os recorrentes tentam revalidar o planejamento por elementos formais (PDTI, POSIC, ARP, PoC), mas sem enfrentar o núcleo da condenação: ausência de estudo substancial de necessidades, de mapeamento de dados/sistemas, de dimensionamento por demanda, de avaliação de alternativas e de plano de implantação, o que resultou em objeto não utilizado e dimensionado de modo inadequado.*
- 6.22. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

- 6.23. *No terceiro eixo (duplicidade sancionatória por sobreposição de irregularidades), os recorrentes alegam que as irregularidades 1 e 2.a do relatório de auditoria teriam se sobreposto, resultando em dupla penalização pelos mesmos fatos, com base nos seguintes argumentos:*
- a) ambas as irregularidades decorreriam da mesma conduta e nexos causal;*
 - b) a matriz de responsabilidade penalizaria em duplicidade a EPC;*
 - c) a duplicidade teria ampliado indevidamente a gravidade das sanções;*
 - d) a responsabilização deveria ser única e proporcional à conduta praticada;*

e) *alternativamente, caso não reconhecida a sobreposição, a ilegitimidade passiva dos recorrentes para irregularidade 2.a deveria ser reconhecida.*

Análise

6.24. *Tais argumentos não merecem acolhida.*

6.25. *Os recorrentes sustentam que as irregularidades de planejamento e de desnecessidade das licenças seriam uma só, gerando punição em duplicidade. Contudo, a deliberação recorrida distingue nitidamente os objetos e fatos geradores. A irregularidade referente ao planejamento versa sobre a cadeia decisória que levou à contratação improfícua como um todo; a relativa às licenças incide sobre o núcleo específico do objeto (aquisição e inutilidade das licenças), com fatos e danos autônomos. Essa distinção foi expressamente consignada, inclusive segmentando-se as irregularidades 2.a (desnecessidade das licenças) e 2.b (comprovação de entrega), cada uma com lastro fático e probatório próprio. Assim, não há sobreposição típica, mas cumulação de efeitos de uma mesma conduta em danos distintos.*

6.26. *A alegada duplicidade na matriz de responsabilização não se confirma. Ao contrário, a equipe de auditoria procedeu ajustes no relatório para evitar dupla imputação, separando “valores remanescentes” e “preços excessivos” em treinamento e operação assistida e, ainda, corrigindo o remanescente de treinamento por não realização de uma turma. Para as licenças, o débito é único e vinculado ao desembolso específico. Ademais, foram explicitados os valores mantidos e os excluídos, justamente para obstar a duplicidade alegada. Enfim, as tabelas constantes no dispositivo do Acórdão 1.435/2024-TCU-Plenário demonstram que cada débito corresponde a um pagamento e a um dano determinado, sem sobreposição.*

6.27. *A tese de que uma mesma conduta e nexo vedariam a dupla responsabilização ignora a possibilidade de imputações distintas quando a ação culposa produz resultados lesivos autônomos. No caso, a aprovação de ETP e de TR insuficientes gerou dois efeitos: a contratação de um objeto improfícuo e, no seu núcleo, a aquisição de licenças desnecessárias. O TCU individualizou a culpa por aprovar estudos sem a avaliação da real necessidade e sem composição de custos unitários, estabelecendo o liame causal de cada conduta com cada dano delimitado. Não se pune duas vezes pelo mesmo ato: cada dano comprovado é apurado e ressarcido separadamente.*

6.28. *Também não procede a afirmação de que a suposta sobreposição teria ampliado indevidamente as sanções. A deliberação recorrida foi calibrada para refletir apenas danos robustamente demonstrados, basta ver que reduziu o superfaturamento da operação assistida ao rever parâmetros, afastou o superfaturamento do treinamento diante das particularidades provadas e acolheu completamente a tese de entrega das licenças. No plano sancionatório, a dosimetria diferenciou agentes e condutas, inclusive com multas em patamares distintos entre os integrantes da EPC, evidenciando proporcionalidade e individualização.*

6.29. *O pleito de responsabilização única e proporcional dissocia-se da técnica de apuração do dano e do dever de recomposição do erário. A deliberação recorrida segmentou grupos de responsáveis e respectivos débitos conforme o nexo com cada pagamento, a fim de garantir a individualização e aumentar a efetividade do ressarcimento. Unificar imputações que decorrem de danos distintos dissolveria os vínculos causais e dificultaria a recomposição integral. As parcelas de débito constantes no Acórdão 1.435/2024-TCU-Plenário evidenciam essa preocupação: uma para licenças/suporte inicial (planejamento),*

outra para suporte apostilado (execução) e outra para operação assistida (preços excessivos), com solidariedade ajustada ao papel de cada responsável.

6.30. *A pretensão alternativa de ilegitimidade passiva quanto à desnecessidade das licenças igualmente não se sustenta. Restou demonstrado que a EPC quantificou as licenças por capacidade de hardware (não por demanda), inverteu premissas de dimensionamento, não estimou consumo, usuários ou sistemas prioritários e sequer planejou a implantação; na execução, as licenças foram instaladas em servidor de oito núcleos, reforçando o superdimensionamento e a desnecessidade. Houve, ainda, alertas jurídicos expressos sobre a necessidade de motivação robusta, não atendidos. Nesse quadro, os planejadores são legitimamente responsáveis pelo débito imputado, por ação culposa determinante do resultado.*

6.31. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

6.32. *No quarto eixo (ausência de responsabilidade por falta de nexo, erro grosseiro e provas), os recorrentes alegam que não seriam responsáveis por dano ou irregularidade, ante ausência de nexo, erro grosseiro e prova inequívoca, com base nos seguintes argumentos:*

a) o objeto contratado teria sido efetivamente utilizado, com entregas formalizadas e aderentes às fases contratuais previstas;

b) documentos de projeto teriam comprovado ambiente, modelo de dados e processos compatíveis com o planejamento aprovado;

c) requisitos técnicos para TDM e mascaramento teriam sido observados, sustentando eficácia operacional e aderência aos objetivos do contrato;

d) registros de execução e controles internos teriam confirmado coerência entre planejamento e implementação, enfraquecendo a alegação de dano;

e) eventuais falhas de implementação teriam ocorrido na fase executória, sem relação causal direta com o planejamento;

f) a autoridade competente teria decidido pela continuidade do contrato, assumindo a condução e as escolhas executórias;

g) a atuação dos recorrentes teria se limitado às atribuições técnicas de planejamento, sem comando sobre a execução;

h) não se caracterizaria erro grosseiro, pois as condutas teriam seguido estudos técnicos, pareceres jurídicos e normas vigentes;

i) a materialidade de eventual dano dependeria de fatores executórios alheios às decisões de planejamento;

j) manifestações da unidade técnica e do MPTCU teriam acolhido as defesas e recomendado quitação;

k) diante de dúvida razoável remanescente, aplicar-se-ia o in dubio pro reo em favor dos recorrentes;

l) o vínculo entre ações dos recorrentes e o resultado contratual não se demonstraria com robustez probatória.

Análise

- 6.33. *Tais argumentos não merecem acolhida.*
- 6.34. *Quanto à alegação de que o objeto teria sido efetivamente utilizado, com entregas aderentes, os autos demonstram o oposto. A deliberação recorrida registrou que, passados dezoito meses da instalação, a ferramenta não estava em uso efetivo e nenhum servidor sabia operá-la, havendo, inclusive, a instalação em servidor de menor capacidade (oito núcleos) em detrimento das licenças para doze núcleos, como contratado. Ademais, a única tentativa em homologação não foi transposta para produção, por incompatibilidade de bancos, e parte considerável das USTs custeadas referiu-se a atividades-meio (reuniões e cronogramas), sem utilidade prática para a Funasa. Assim, não se comprova uso eficaz nem resultado aderente às fases previstas.*
- 6.35. *A tese de que eventuais falhas se restringiriam à execução, ou decorreriam de decisões da autoridade na fase de execução, não afasta a responsabilidade dos recorrentes, pois o insucesso decorreu de falhas de planejamento, decisivas para o fracasso da implementação e o dano ao erário. Vale reiterar que houve superdimensionamento das licenças (12 núcleos adquiridos x 8 instalados), inexistência de plano de implantação minimamente detalhado (definição de sistemas, tabelas/campos, cronograma e responsabilidades do data owner) e ausência de medidas mitigadoras, como projeto-piloto. Além disso, a modelagem da ARP indexou preços a pacotes fechados (12 núcleos), inviabilizando aquisição parcial/gradual conforme a demanda e potencializando o risco de desperdício. Assim, a cadeia causal com o dano inicial (licenças, instalação, suporte do primeiro ano) se fixa nos vícios de concepção, não em atos supervenientes de execução.*
- 6.36. *Também não procede a afirmação de que a materialidade do dano dependeria de fatores da fase de execução. Como já dito, a deliberação recorrida distinguiu nitidamente dois blocos: i) ato antieconômico por desnecessidade e planejamento deficiente, que atinge licenças, instalação e suporte original; e ii) disfunções da execução (inclusive operação assistida), cuja modelagem proveio do planejamento. O dano do primeiro bloco independe do segundo, pois a ausência de necessidade e de viabilidade foi apurada ex ante e posteriormente confirmada na fase de execução. Por isso, a responsabilização da EPC por esses dispêndios não se condiciona a contingências da execução, mas ao dever de diligência na fase preparatória.*
- 6.37. *Ou seja, a tentativa de afastar o nexo causal sob o argumento de que a autoridade competente assumiu a condução na fase executória é inócua quanto ao que lhes foi imputado, haja vista que as responsabilidades foram delimitadas. Ademais, a robustez probatória do liame se revela no ETP deficiente, na escolha da métrica/licenciamento por capacidade de hardware (e não por demanda) e no catálogo sem custos unitários e pesos desarrazoados (1 a 6), que abriram margem ao sobrepreço. Tais opções são típicas de planejamento e são imputáveis à EPC.*
- 6.38. *Não prospera o argumento de ausência de erro grosseiro, por suposta observância a estudos, pareceres e normas. A PGF Funasa alertou, antes da contratação, sobre a necessidade de motivação robusta (“por que precisa?”, “qual consumo/quantidade?”, “como utilizar?”), não atendida pelos estudos. A EPC partiu do hardware para dimensionar licenças, em vez de necessidades de negócio; não mapeou dados, sistemas, usuários, nem plano de implantação; e estruturou ARP e catálogo sem justificativa de pesos e sem composição de custos. À luz da legislação aplicável, tais omissões configuram, no mínimo, erro grosseiro ou culpa grave, suficiente para responsabilização no âmbito do controle externo.*

- 6.39. *A evocação de manifestações pretéritas favoráveis (primeira instrução da unidade técnica e parecer do MP/TCU) não subsiste à luz do reexame determinado pelo relator e da decisão colegiada adotada pelo Plenário da Corte. De fato, o relator a quo determinou aprofundamento sobre necessidade e preços e, após reanálise, a unidade técnica (AudTI) reviu conclusões e encaminhamentos na derradeira instrução de mérito (peça 201). Na sequência, o MP/TCU emitiu novo parecer, dessa feita apenas com pequenas divergências pontuais (peça 211). O relator a quo elaborou seu voto consolidando os elementos probatórios e opinativos coligidos nos autos em fundamentação clara e coerente, sendo seguido pelo Plenário do TCU. Assim, não há dúvida razoável sobre fatos essenciais que imponha dever de decidir em favor dos responsáveis.*
- 6.40. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

- 6.41. *No quinto eixo (limitação equitativa da solidariedade e cotização), os recorrentes alegam que a responsabilidade solidária deveria ser limitada de forma equitativa, conforme o Acórdão 1.835/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), com base nos seguintes argumentos:*
- a) a solidariedade irrestrita geraria desproporção e injustiça em relação às pessoas físicas;*
 - b) o art. 944 do Código Civil permitiria a redução equitativa da indenização em caso de desproporção excessiva;*
 - c) a diferenciação entre pessoas físicas e jurídicas seria essencial para garantir justiça e proporcionalidade;*
 - d) a jurisprudência recente do TCU reconheceria a necessidade de cotização da responsabilidade.*

Análise

- 6.42. *Tais argumentos não merecem acolhida.*
- 6.43. *Quanto à alegação de que a solidariedade seria irrestrita e desproporcional às pessoas físicas, vale reiterar que a deliberação recorrida limitou a responsabilidade por nexo causal e por fases distintas da contratação (EPC pelos atos antieconômicos ligados à desnecessidade do objeto e às parcelas do suporte dentro dos 12 meses; gestores pela autorização e pelos atestes do suporte após 12 meses; EPC e empresas pelos preços excessivos em operação assistida). Ademais, o TCU reconheceu atenuantes e modulou a dosimetria para os responsáveis, evidenciando proporcionalidade.*
- 6.44. *Nessa conformidade, a tese de diferenciação entre pessoas físicas e jurídicas também não procede. Como já dito, a deliberação recorrida individualizou condutas, nexo e culpa para cada agente público (EPC no planejamento: estudos superficiais e antieconomicidade, ausência de custos unitários; gestores na execução: atestes de suporte inútil), reconhecendo exclusões/ressalvas quando cabíveis. Quanto às empresas, o fundamento da solidariedade é legal: as integrantes do consórcio respondem solidariamente por terem concorrido para o cometimento do dano apurado, em face do dever de ofertar preços compatíveis de mercado. A distinção necessária foi feita no voto e no dispositivo do Acórdão 1.435/2024-TCU-Plenário: grupos de débito distintos, por responsáveis distintos e multas dosadas conforme as circunstâncias e atenuantes.*

- 6.45. *A invocação do art. 944 do Código Civil, para redução equitativa do ressarcimento, não se coaduna com a lógica aplicada pelo TCU para todos os casos de dano ao erário: em regra, o ressarcimento é integral, bastando a demonstração de nexó e culpa, e a redução só se admite quando há prova de contribuição divisível e mensurável inferior, o que não ocorreu. Não se vislumbrando essa participação minorada dos responsáveis, inexistiu base para reduzir o quantum indenizatório.*
- 6.46. *Por fim, a tese de cotização também não merece prosperar. A cotização aritmética entre coobrigados requer demonstração objetiva da fração causal de cada qual no dano uno e indivisível, o que não foi demonstrado pelos recorrentes. Sem esse suporte probatório específico, entende-se que deve permanecer a solidariedade definida na deliberação recorrida.*
- 6.47. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

7. Conformidade da prorrogação contratual de suporte técnico

- 7.1. *Esta questão trata do item 9.9.2 da deliberação recorrida e examina a prorrogação contratual de serviços de suporte técnico realizada após o período inicial de 12 meses, sem justificativa adequada. Os recursos foram apresentados por Leonardo César Cavalieri dos Santos (peças 262-266 e 339) e Rodrigo Sergio Dias (peça 253), ambos responsabilizados solidariamente pelo débito. A análise desta questão pode ser dividida em três eixos temáticos: 1) justificativa para a prorrogação contratual, com base na essencialidade da solução; 2) legalidade da prorrogação, atuação dos gestores e cumprimento das atribuições legais e técnicas na decisão; e 3) prestação dos serviços, boa-fé dos agentes e não configuração de dano ao erário.*
- 7.2. *No primeiro eixo (justificativa técnica e necessidade institucional), o recorrente Leonardo César Cavalieri dos Santos alega que a solução contratada seria essencial para a segurança da informação na Funasa, com base nos seguintes argumentos:*
- a) o mascaramento de dados estaria previsto no PDTI e na proposta orçamentária da Funasa;*
 - b) o DOD teria justificado tecnicamente a necessidade da solução;*
 - c) a Funasa lidaria com dados sensíveis que exigiriam proteção adicional;*
 - d) a contratação teria seguido planejamento estratégico de TI da entidade;*
 - e) a solução permitiria controle de acesso, proteção de dados e mitigação de riscos operacionais;*
 - f) a ferramenta permitiria maior controle e segurança contra vazamento de dados;*
 - g) haveria otimização na velocidade de consulta e execução de projetos;*
 - h) a solução reduziria acúmulo de dados replicados e mascarados;*
 - i) os testes de funcionalidades seriam mais eficientes;*
 - j) as aplicações de produção estariam mais disponíveis às áreas de negócio;*
 - k) a sociedade se beneficiaria com serviços mais ágeis e seguros.*

Análise

- 7.3. *Tais argumentos não merecem acolhida.*

- 7.4. O recorrente sustenta que a prorrogação do suporte técnico seria justificada pela essencialidade da solução de mascaramento de dados para a segurança da informação na Funasa, alegando alinhamento ao PDTI e respaldo técnico no DOD. Em outras palavras, tenta afastar a irregularidade ao afirmar que o planejamento estratégico e os documentos elaborados dariam suporte à contratação e à prorrogação. Contudo, reitera-se que a contratação não foi precedida de planejamento efetivo (conforme análise supra, referente ao item 9.9.1), tampouco houve demonstração concreta da necessidade do serviço após os doze meses iniciais. O simples fato de o mascaramento constar no PDTI não supre a exigência de análise técnica detalhada sobre aspectos como a real necessidade do serviço, o volume de dados, os sistemas impactados e a efetiva utilização da ferramenta. Ou seja, não houve demonstração concreta da demanda na fase inicial, sendo insuficiente a mera previsão nos referidos instrumentos para legitimar a prorrogação.
- 7.5. As alegações de que a Funasa lidaria com dados sensíveis e que a solução permitiria controle de acesso, proteção de dados e mitigação de riscos buscam afastar a irregularidade ao sugerir que a continuidade do suporte técnico seria imprescindível para a segurança institucional. No entanto, vale repetir que, mesmo após dezoito meses da contratação, a ferramenta não estava em uso efetivo e nenhum servidor sabia operá-la. A ausência de uso prático e de resultados concretos evidencia que a contratação não atendeu aos seus objetivos, tornando injustificável a continuidade do suporte técnico para uma solução inoperante. Assim, conclui-se que a prorrogação resultou em despesa sem benefício real à Funasa.
- 7.6. O recorrente também argumenta que a solução contratada traria otimização operacional, maior eficiência em testes e benefícios à sociedade. Nessa linha, tenta afastar a irregularidade ao alegar que esses supostos ganhos justificariam a continuidade do suporte. Entretanto, é certo que não houve justificativa para a prorrogação do suporte, especialmente diante da constatação de que a ferramenta sequer foi implantada no ambiente de produção. Vantagens hipotéticas ou meramente potenciais, por si só, não substituem a necessidade de comprovação de efetiva demanda e de resultados alcançados, requisitos ausentes no caso concreto.
- 7.7. Do mesmo modo, com a alegação de que a solução permitiria maior controle e segurança contra vazamento de dados, além de otimizar a execução de projetos e reduzir acúmulo de dados replicados, o recorrente busca afastar a irregularidade ao apontar potenciais benefícios futuros. Todavia, tais benefícios não se materializaram: a auditoria constatou que a solução permaneceu subutilizada, sem qualquer registro de uso efetivo ou de ganhos operacionais. Portanto, a prorrogação do suporte técnico não encontra respaldo em resultados concretos, configurando ato antieconômico e contrariando os princípios da eficiência e economicidade.
- 7.8. Por fim, o argumento de que a sociedade se beneficiaria com serviços mais ágeis e seguros tenta afastar a irregularidade ao invocar um interesse público difuso, mas não encontra amparo nos elementos dos autos, pois, mesmo após longo período, não houve qualquer benefício prático decorrente da contratação e da prorrogação do suporte técnico. O pagamento por serviços acessórios a uma solução não utilizada caracteriza desperdício de recursos públicos, não sendo afastado pelos argumentos apresentados.
- 7.9. Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.

7.10. No segundo eixo (legalidade, responsabilidade e competência decisória), o recorrente Leonardo César Cavalieri dos Santos alega que a contratação e a prorrogação da solução teriam sido legais e justificadas, com base nos seguintes argumentos:

- a) a ferramenta teria sido instalada e utilizada, conforme documentos constantes dos autos;
- b) a eventual subutilização posterior não caracterizaria a desnecessidade da contratação;
- c) a CGMTI teria enfrentado limitações operacionais e estruturais que impactaram o uso da solução;
- d) o recorrente não teria participado da contratação original, tendo ingressado na Funasa após sua celebração;
- e) a prorrogação contratual teria sido motivada pela continuidade da necessidade institucional da ferramenta;
- f) o contexto desfavorável e o curto período de atuação do recorrente teriam limitado sua capacidade de ação;
- g) o suporte garantiria atualizações e correções necessárias ao funcionamento da ferramenta;
- h) versões antigas seriam descontinuadas, exigindo suporte contínuo;
- i) relatórios mensais registrariam incidentes e manutenções realizadas;
- j) o Guia de Boas Práticas do TCU recomendaria contratação completa para evitar custos adicionais;
- k) o voto condutor reconheceria que o suporte técnico é boa prática;
- l) a prorrogação contratual teria sido feita em prol do interesse público;
- m) o art. 147 da Lei 14.133/2021 privilegiaria o saneamento e a continuidade contratual;
- n) os critérios desse dispositivo legal coincidiram com os adotados pelo recorrente ao prorrogar o contrato;
- o) essa analogia seria válida diante da relevância dos impactos sociais e financeiros;
- p) a manutenção contratual evitaria prejuízos à Funasa e à sociedade;
- q) o princípio da proporcionalidade justificaria a prorrogação de contrato válido.

7.11. O recorrente Rodrigo Sérgio Dias alega que não poderia ser responsabilizado pela prorrogação contratual de solução técnica não utilizada, com base nos seguintes argumentos:

- a) teria atuado dentro das atribuições legais do cargo de presidente, sem ultrapassar competências técnicas;
- b) teria autorizado o apostilamento com base em pareceres favoráveis dos setores técnicos da Funasa;

c) não teria condições técnicas para avaliar a pertinência da solução contratada;

d) a responsabilidade pela contratação e execução técnica seria dos órgãos especializados, como CGMTI, CGLOG e COINF.

Análise

7.12. Tais argumentos não merecem acolhida.

7.13. O recorrente Leonardo César Cavalieri dos Santos sustenta que a prorrogação do suporte técnico teria sido legal e motivada pela necessidade institucional, alegando que a ferramenta teria sido instalada e utilizada, que o suporte garantiria atualizações e continuidade do serviço e que a subutilização posterior não caracterizaria desnecessidade. Contudo, os argumentos apresentados pelo recorrente não afastam a constatação de que a prorrogação ocorreu sem justificativa técnica ou jurídica suficiente. Ora, reitera-se que, mesmo após dezoito meses da contratação, a solução de mascaramento de dados não estava em uso efetivo, não havendo registro de benefícios concretos para a Funasa. Nessa conformidade, o pagamento de suporte para ferramenta inoperante representa ato antieconômico e injustificável, com desperdício de recursos públicos, sendo exigível do gestor a verificação da efetiva utilidade do objeto antes de autorizar a continuidade dos pagamentos.

7.14. O recorrente também argumenta que não teria participado da contratação original e que teria enfrentado limitações operacionais e estruturais, o que teria restringido sua capacidade de ação. Com isso, busca afastar a irregularidade ao alegar que o contexto desfavorável e o curto período de sua atuação no contrato limitariam sua responsabilidade. No entanto, não logra êxito em elidir sua responsabilidade pela malfadada prorrogação. Leonardo César Cavalieri dos Santos, ao assumir a gestão do contrato, acumulou as funções de gestor e fiscal requisitante, tendo atuação decisiva na prorrogação e no ateste dos serviços de suporte técnico. De fato, a atuação protagonista do recorrente, inclusive respondendo diretamente as comunicações relativas à renovação contratual, evidencia que detinha conhecimento e controle sobre a execução do contrato, sendo exigível do gestor diligência na verificação da necessidade e utilidade dos serviços, especialmente quando há indícios de inoperância da solução contratada.

7.15. A invocação do interesse público, do princípio da proporcionalidade e da analogia ao art. 147 da Lei 14.133/2021 não se mostra suficiente para legitimar a prorrogação do suporte técnico. A deliberação recorrida reconhece que a contratação de suporte é boa prática quando a solução está em uso, mas ressalta que, no caso concreto, a ferramenta não estava operacionalizada, tornando o pagamento do suporte antieconômico. Do mesmo modo, o princípio da proporcionalidade não pode ser usado para justificar a manutenção de despesa pública sem contrapartida concreta, sob pena de afronta à economicidade e à legalidade. Já a aplicação do dispositivo legal que privilegia a continuidade contratual pressupõe a efetiva necessidade e utilidade do objeto, o que não se verificou.

7.16. A seu turno, o recorrente Rodrigo Sérgio Dias argumenta que, na qualidade de Presidente da Funasa, teria agido dentro das suas atribuições legais e com base em pareceres técnicos, além de que não deteria condições técnicas para avaliar a pertinência da solução. Nessa linha, tenta afastar a irregularidade ao afirmar que a responsabilidade pela contratação e execução técnica seria de outras unidades especializadas da Funasa. Todavia, é certo que a atuação com base em pareceres não afasta automaticamente a responsabilidade do gestor máximo, especialmente quando há manifestação jurídica contrária à prorrogação e indícios de inoperância do objeto, como sobejamente

demonstrado na deliberação recorrida. O recorrente, ao autorizar a prorrogação, contribuiu de forma culposa para o dano ao erário, pois lhe competia examinar criticamente os fundamentos técnicos e jurídicos apresentados, não se limitando à chancela formal dos atos administrativos das unidades subordinadas.

7.17. *Por fim, os recorrentes alegam que seria exigível nexa causal entre a conduta e o dano para imputação de responsabilidade, bem como a individualização dos atos, o que supostamente não teria sido observado no presente caso. Porém, a deliberação recorrida demonstra que ambos os gestores tiveram participação direta e relevante na prorrogação e pagamento de serviços de suporte técnico para solução inoperante. Com isso, resta evidenciada a participação direta e culposa dos recorrentes na prorrogação irregular, não se tratando de responsabilização objetiva ou automática, mas de reconhecimento de erro grosseiro e culpa grave, sobretudo diante da negligência na verificação da efetiva necessidade dos serviços e do descumprimento de alertas jurídicos.*

7.18. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

7.19. *No terceiro eixo (prestação dos serviços, boa-fé e dano ao erário), o recorrente Leonardo César Cavaliere dos Santos alega que os serviços de suporte técnico teriam sido prestados/atestados regularmente e que teria agido com boa-fé, com base nos seguintes argumentos:*

- a) os relatórios de acompanhamento registrariam ajustes e configurações realizadas;*
- b) a primeira instrução processual reconheceria a prestação dos serviços;*
- c) a mudança de entendimento na segunda instrução não se basearia na ausência de prestação, mas na alegada inutilidade;*
- d) a confusão entre ausência de uso e desnecessidade seria equivocada;*
- e) a condenação representaria enriquecimento ilícito da Administração Pública;*
- f) não haveria qualquer indício de má-fé ou intenção de causar prejuízo à Funasa;*
- g) o agente teria adotado condutas pautadas na ética e na legalidade;*
- h) a jurisprudência do TCU reconheceria a presunção de boa-fé na ausência de provas em contrário;*
- i) a LINDB estabeleceria que o agente público só responde por dolo ou erro grosseiro;*
- j) a decisão impugnada contrariaria precedentes e princípios constitucionais.*

7.20. *O recorrente Rodrigo Sérgio Dias alega que não lhe poderia ser imputada responsabilidade pelos fatos apurados e deveriam ser afastados o eventual débito e as sanções, ante a ausência de dano ao erário e de nexa causal com sua atuação, com base nos seguintes argumentos:*

- a) os serviços teriam sido atestados como prestados pelos gestores técnicos do contrato;*

- b) não teria praticado qualquer irregularidade, desvio de função ou conduta dolosa;
- c) a jurisprudência do TCU exigiria nexo causal entre conduta e dano para imputação de responsabilidade;
- d) o conceito de risco administrativo protegeria agentes públicos de responsabilização por erros técnicos alheios às suas competências;
- e) a responsabilização sem individualização da conduta violaria princípios de justiça administrativa e segurança jurídica.

Análise

- 7.21. *Tais argumentos não merecem acolhida.*
- 7.22. *Os recorrentes alegam que os serviços de suporte técnico teriam sido efetivamente prestados e atestados, conforme relatórios de acompanhamento, e que a primeira instrução processual teria reconhecido essa prestação. É fato que a deliberação recorrida realmente reconhece a prestação formal dos serviços e os atestes documentais, mas fundamenta a responsabilização no fato de que a solução de mascaramento de dados não estava em uso efetivo na Funasa, mesmo após dezoito meses da contratação. O ponto central é que o pagamento por um serviço que não gera benefício concreto à Administração configura dano ao erário, independentemente da formalidade dos atestes.*
- 7.23. *Nessa linha, os recorrentes tentam afastar sua responsabilidade ao equiparar a prestação formal à utilidade, mas a legitimidade do gasto público exige utilidade concreta, não apenas a execução formal do contrato. Assim, o simples ateste formal, sem a efetiva utilização do objeto contratado, não é suficiente para afastar a caracterização de pagamento por serviço inútil. Em suma, o fundamento da responsabilização está na ausência de benefício concreto à Administração, o que caracteriza dano ao erário. Quanto a isso, os recorrentes não conseguem demonstrar que o serviço de suporte técnico era necessário ou útil, limitando-se a apresentar formalidades documentais e conceitos genéricos, o que não é suficiente para afastar a irregularidade.*
- 7.24. *Noutro giro, argumentam que teriam agido de boa-fé, sem dolo ou intenção de causar prejuízo, e que o Tribunal reconheceria a presunção de boa-fé na ausência de provas em contrário. Ocorre que a responsabilização por dano ao erário não exige dolo, bastando a comprovação de erro grosseiro ou culpa grave. No caso, a condenação está fundamentada na responsabilidade subjetiva por erro grosseiro e culpa grave, destacando-se que os agentes tinham plenas condições de perceber a inutilidade dos serviços de suporte técnico, já que a solução não estava em uso. Além disso, vale lembrar que a boa-fé não pode ser presumida apenas pela ausência de má-fé, devendo ser demonstrada por condutas diligentes e eficazes, o que não se verificou no caso concreto.*
- 7.25. *Enfim, sustentam que sua condenação representaria enriquecimento ilícito da Administração, pois os serviços teriam sido prestados. Porém, a deliberação recorrida é explícita ao afirmar que o ressarcimento ao erário não depende de locupletamento da Administração, bastando a comprovação de pagamento por serviço desnecessário ou inútil. Ademais, a LINDB não afasta a responsabilização por erro grosseiro ou culpa grave, especialmente quando o agente deixa de adotar as cautelas necessárias para evitar o dano. Na espécie, os recorrentes não logram êxito em demonstrar que a responsabilização tenha contrariado precedentes ou princípios constitucionais, pois a deliberação recorrida está devidamente fundamentada na análise do caso concreto e na jurisprudência da Corte, não merecendo reparos.*

7.26. Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.

8. Conformidade técnica e econômica dos serviços de operação assistida

8.1. Esta questão trata do item 9.9.3 da deliberação recorrida e aborda a contratação do serviço de operação assistida, consistente em “executar as demandas de mascaramento de dados e subset de dados, documentação e transferência de conhecimento dos serviços executados”. Os recursos foram interpostos pelos integrantes da EPC (peças 260, 351-357 e 367-374) e pelas empresas contratadas em consórcio (peças 267-269 e 301-324), que contestam os fundamentos utilizados para imputação de débito. A análise desta questão também está organizada em três eixos temáticos: 1) compatibilidade dos valores contratados com os preços de mercado; 2) adequação da métrica UST como unidade de mensuração contratual; e 3) metodologia de apuração do sobrepreço e responsabilidade da Administração.

8.2. No primeiro eixo (conformidade dos preços), os integrantes da EPC alegam que os valores contratados seriam compatíveis com os preços de mercado, com base nos seguintes argumentos:

a) os valores praticados estariam abaixo do mercado, conforme diligências e pesquisas de preços;

b) a ausência de detalhamento de custos unitários não caracterizaria superfaturamento.

8.3. A empresa PTV alega que os valores contratados para os serviços de operação assistida estariam compatíveis com os praticados no mercado, com base nos seguintes argumentos:

a) tais valores teriam considerados custos técnicos, operacionais e pessoais, incluindo férias e feriados, na composição dos valores;

b) os serviços teriam sido realizados e atestados tecnicamente pelo órgão contratante;

c) os preços unitários praticados teriam sido equivalentes aos de outros contratos públicos similares;

d) a contratação teria seguido os requisitos do edital, termo de referência e acordos de nível de serviço;

e) a execução das atividades teria sido precedida por termos de solicitação e finalizada mediante termos de recebimento;

f) o faturamento teria seguido os parâmetros definidos no Catálogo de Atividades da Funasa.

8.4. A empresa TGV alega que os preços contratados estariam conformes aos padrões e médias de mercado vigentes em 2016/2017, com base nos seguintes argumentos:

a) a pesquisa de preços da Funasa fundamentaria os valores estimados e balizaria a contratação;

b) a ampla concorrência entre oito licitantes asseguraria proposta vencedora eficiente e economicamente vantajosa;

c) o valor de R\$ 209,00 por UST estaria compatível com a média observada no período;

d) *contratos públicos contemporâneos adotariam valores entre R\$ 199,00 e R\$ 506,00 por UST como referência;*

e) *a complexidade técnica e o escopo dos serviços justificariam preços superiores à média simples, sem caracterizar sobrepreço.*

Análise

8.5. *Tais argumentos não merecem acolhida.*

8.6. *Inicialmente, os recorrentes sustentam que os valores praticados para os serviços de operação assistida estariam abaixo ou compatíveis com o mercado, baseando-se em pesquisas de preços e na ampla concorrência do certame. Contudo, observa-se que a pesquisa de preços realizada pela Funasa foi limitada, abrangendo apenas três fornecedores e sem detalhamento suficiente para garantir a adequação dos valores. Ademais, a simples participação de múltiplos licitantes não assegura, por si só, a vantajosidade da proposta vencedora, especialmente quando há indícios de falhas no planejamento e ausência de critérios objetivos para a formação dos preços, como destacado na deliberação recorrida.*

8.7. *No tocante à alegação de que a ausência de detalhamento de custos unitários não caracterizaria superfaturamento, é certo que a falta de planilhas de composição de custos, exigidas pelo art. 7º, § 2º, II, da então vigente Lei 8.666/1993, compromete a transparência e a aferição da razoabilidade dos valores contratados na métrica UST. A metodologia adotada para apuração do superfaturamento, baseada na planilha de custos e formação de preços, foi conservadora, inclusive utilizando parâmetros superiores aos salários de mercado para analistas, o que reforça a adequação do cálculo do dano ao erário.*

8.8. *Vale enfatizar que tal serviço foi remunerado por UST, mas o catálogo de serviços permitia que o valor da hora do serviço variasse muito conforme o nível de complexidade atribuído (de R\$ 209,00 até R\$ 1.254,00 por hora). Assim, o valor pago foi desproporcional à quantidade de profissionais alocados e ao tempo efetivamente trabalhado, além de incluir pagamentos por atividades-meio (como reuniões e cronogramas), que não deveriam ser remuneradas dessa forma.*

8.9. *Quanto aos argumentos de que os valores contratados considerariam custos técnicos, operacionais e pessoais, incluindo férias e feriados, e que os serviços teriam sido devidamente atestados, a deliberação recorrida reconhece a efetiva prestação dos serviços, mas ressalta que a mera execução não afasta a possibilidade de superfaturamento. De fato, a responsabilidade dos licitantes não se limita à entrega do objeto, mas também à oferta de preços compatíveis com o mercado, independentemente de eventuais falhas da Administração na elaboração do edital ou orçamento.*

8.10. *A defesa de que os preços unitários praticados seriam equivalentes aos de outros contratos públicos similares não se sustenta diante da análise comparativa realizada pela equipe de auditoria. A deliberação recorrida demonstra que, ao se considerar os diferentes níveis de complexidade previstos no catálogo de serviços, o valor da hora de operação assistida na Funasa poderia chegar a ser cinco vezes superior ao praticado em outros contratos públicos. Além disso, a ausência de justificativa para os pesos atribuídos às atividades no catálogo de serviços contribuiu para a distorção dos valores e para a configuração do superfaturamento.*

8.11. *No que se refere à alegação de que a contratação seguiu rigorosamente os requisitos do edital e acordos de nível de serviço, destaca-se que a observância formal desses*

instrumentos não é suficiente para afastar a responsabilidade pelo superfaturamento, uma vez que os licitantes devem ofertar preços compatíveis com o mercado, conforme amplamente reiterado neste exame. O simples cumprimento de etapas procedimentais não exime os licitantes da obrigação de zelar pela economicidade e legalidade dos valores propostos.

8.12. *Por fim, a argumentação de que a complexidade técnica e o escopo dos serviços justificariam preços superiores à média do mercado já foi devidamente analisada e afastada. A deliberação recorrida reconhece que a adoção de diferentes níveis de complexidade pode ser legítima, mas exige fundamentação técnica e parâmetros objetivos, o que não foi observado no caso concreto. A ausência de critérios claros para a classificação das atividades permitiu a majoração indevida dos valores, caracterizando o superfaturamento.*

8.13. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

8.14. *No segundo eixo (adequação da métrica UST), os integrantes da EPC alegam que não haveria falha imputável à equipe de planejamento na definição da métrica contratual, com base nos seguintes argumentos:*

a) *a ARP permitiria contratação gradual, evitando contratações desnecessárias;*

b) *a responsabilidade por eventual contratação integral e execução inadequada seria da equipe de gestão do contrato;*

c) *a métrica UST teria sido adotada conforme a IN 4/2014, que vedaria o pagamento por valor da hora.*

8.15. *A empresa PTV alega que a adoção da métrica UST seria adequada e eficiente para mensurar os serviços contratados, com base nos seguintes argumentos:*

a) *o cálculo do custo teria sido baseado na fórmula $C = I \times H \times Q$, conforme o Estudo de Viabilidade da contratante;*

b) *a métrica UST teria sido previamente aprovada pela Funasa e utilizada como parâmetro para execução e aprovação das tarefas;*

c) *a UST apresentaria vantagens em relação ao modelo de mão de obra direta, alinhando-se aos princípios da economicidade e boa gestão;*

d) *a métrica teria sido utilizada por diversos órgãos públicos e recomendada pelo próprio TCU em contratações similares;*

e) *o pagamento teria sido condicionado à entrega efetiva dos serviços e ao cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos;*

f) *a contratação teria sido focada em resultados aferidos e não na alocação direta de mão de obra.*

8.16. *A empresa TGV alega que a utilização da UST seria prática comum e válida à época, com base nos seguintes argumentos:*

a) *a métrica UST teria sido amplamente utilizada por órgãos públicos entre 2015 e 2017;*



b) não haveria diretriz consolidada do TCU sobre o uso da UST antes de 2020;

c) a UST permitiria mensuração proporcional à complexidade e esforço técnico dos serviços.

Análise

8.17. Tais argumentos não merecem acolhida.

8.18. Os recorrentes defendem que a adoção da métrica UST para os serviços de operação assistida seria adequada e isenta de falha imputável à EPC, alegando que a ARP permitiria contratações graduais e que a responsabilidade por eventual execução inadequada recairia sobre a gestão contratual. No entanto, a definição da métrica UST, tal como implementada para a operação assistida, apresentou graves falhas: não houve detalhamento técnico dos custos unitários nem justificativa para os pesos atribuídos aos diferentes níveis de complexidade das atividades. O catálogo de serviços permitia variações excessivas de custo, sem critérios objetivos, o que comprometeu a transparência e a vantajosidade da contratação. A ausência desse detalhamento facilitou a ocorrência de superfaturamento, pois permitiu a remuneração desproporcional de atividades classificadas subjetivamente, conforme apurado pela auditoria e confirmado na reanálise técnica da AudTI. Assim, a tentativa de transferir a responsabilidade para a execução contratual não encontra respaldo nos elementos dos autos, pois o planejamento deficiente da EPC foi determinante para o resultado antieconômico.

8.19. No tocante à alegação de que a responsabilidade pela execução inadequada seria exclusiva da equipe de gestão do contrato, a deliberação recorrida é clara ao atribuir à EPC o dever de prever mecanismos que permitam o acompanhamento e a implantação progressiva da solução. A ausência de justificativas técnicas para o quantitativo de licenças e para a métrica adotada demonstra que o planejamento foi superficial, não respondendo às perguntas essenciais sobre consumo previsto e forma de utilização, conforme alertado pela área jurídica. Assim, a tentativa de transferir a responsabilidade para a execução contratual não encontra respaldo nos elementos dos autos.

8.20. Quanto à defesa de que a métrica UST teria sido adotada em conformidade com a IN 4/2014, que vedaria o pagamento por valor da hora, o acórdão reconhece que a adoção da métrica é possível, mas exige que haja detalhamento dos custos unitários e justificativa para os parâmetros estabelecidos. No caso concreto, a EPC não apresentou justificativas para os pesos atribuídos aos diferentes níveis de complexidade da UST, permitindo variações excessivas de custo sem critérios objetivos. A ausência desse detalhamento compromete a transparência e a vantajosidade da contratação, propiciando o superfaturamento identificado.

8.21. As empresas argumentam que a métrica UST seria eficiente, aprovada pela Funasa, utilizada por diversos órgãos públicos e recomendada pelo próprio TCU em contratações similares. Entretanto, a simples adoção de práticas de mercado ou recomendações genéricas não exime a Administração do dever de justificar tecnicamente a escolha da métrica e de demonstrar sua adequação ao caso concreto. O fato de outros órgãos terem utilizado a UST não legitima sua adoção sem análise crítica das necessidades específicas da Funasa, tampouco afasta a obrigação de garantir preços compatíveis com o mercado.

8.22. No que se refere à alegação de que o pagamento dos serviços de operação assistida estaria condicionado à entrega efetiva dos serviços e ao cumprimento dos níveis de serviço, vale dizer que a efetiva prestação dos serviços não afasta a ocorrência de

superfaturamento, pois são irregularidades distintas. O exame dos autos demonstra que o catálogo de serviços de operação assistida permitia remuneração desproporcional em razão da classificação subjetiva das atividades, sem justificativa técnica para os pesos atribuídos. Isso resultou em pagamentos acima dos valores de mercado, conforme apurado pela auditoria e confirmado na reanálise técnica da AudTI. O fato de os serviços terem sido efetivamente prestados não exime a necessidade de que os preços praticados sejam compatíveis com o mercado e devidamente justificados, o que não ocorreu no caso concreto.

8.23. *Por fim, a alegação de que não havia diretriz consolidada do TCU sobre o uso da UST antes de 2020 não se mostra suficiente para afastar a irregularidade. Mesmo na ausência de permissão ou vedação expressa, a adoção de qualquer métrica a qualquer tempo deve ser acompanhada de estudos técnicos robustos, detalhamento de custos e justificativas para os parâmetros adotados. A falta desses elementos comprometeu a economicidade e a legalidade do ajuste, sendo insuficiente a mera referência à prática de mercado ou à ausência de orientação normativa específica à época.*

8.24. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

8.25. *No terceiro eixo (metodologia de apuração do dano), os integrantes da EPC alegam que a metodologia de apuração teria desconsiderado a lógica contratual baseada em produtos e resultados, com base nos seguintes argumentos:*

a) a análise teria tratado o contrato como fornecimento de mão de obra, não por entrega de produtos;

b) critérios de comparação de preços teriam sido inadequados, desconsiderando variáveis relevantes;

c) a metodologia aplicada teria comprometido a confiabilidade do resultado;

d) precedentes do TCU exigiriam critérios objetivos e metodologicamente seguros para apuração de dano.

8.26. *A empresa TGV alega que a metodologia de cálculo seria inadequada e que eventuais falhas competiriam exclusivamente à Administração, com base nos seguintes argumentos:*

a) o TCU teria utilizado precificação por posto de trabalho, divergente do modelo por UST definido no edital;

b) o salário de analista seria estimado com base em site não oficial e arredondado sem critério técnico;

c) a Secex-MT teria reconhecido incerteza relevante quanto ao montante apontado como superfaturado, reduzindo a confiabilidade do cálculo;

d) a incompatibilidade tecnológica entre sistemas demandaria esforço adicional não mensurado na metodologia aplicada pelo TCU;

e) a Funasa teria definido critérios de precificação e conduzido a pesquisa de preços, devendo ser atribuído a ela responsabilidade por eventuais inadequações;

f) a contratada teria seguido integralmente o edital e agido de boa-fé, inexistindo indícios de proveito indevido, má-fé ou dolo;

g) *jurisprudência e doutrina atribuiriam à Administração o dever de realizar pesquisa de preços adequada;*

h) *a decisão recorrida desconsideraria manifestação técnica da Secex-MT favorável à contratada, comprometendo a motivação do julgado.*

Análise

8.27. *Tais argumentos não merecem acolhida.*

8.28. *Os recorrentes sustentam que a metodologia adotada teria desconsiderado o modelo contratual baseado em produtos e resultados (UST), tratando o contrato como se fosse de fornecimento de mão de obra (pagamento por hora). No entanto, a utilização da planilha de custos e formação de preços não altera a natureza do contrato, mas busca aferir a razoabilidade dos valores pagos à luz dos custos efetivamente incorridos, incluindo remuneração, encargos, tributos e lucro. A jurisprudência do TCU (nessa linha, Acórdão 2.799/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) respalda a aplicação dessa metodologia mesmo em contratos orientados a resultados, desde que haja indícios de sobrepreço. Assim, a análise não desconsiderou a entrega de produtos, mas buscou garantir que o valor pago fosse compatível com o mercado e com os insumos efetivamente utilizados, sendo legítima a comparação com custos de mão de obra para aferição de economicidade e regularidade dos pagamentos.*

8.29. *Outro conjunto de argumentos busca defender que os critérios de comparação de preços teriam sido inadequados, desconsiderando variáveis relevantes e comprometendo a confiabilidade do resultado; que a estimativa salarial utilizada foi baseada em fonte não oficial e arredondada sem critério técnico; e que a Secex-MT teria reconhecido incerteza relevante quanto ao montante apontado como superfaturado. Contudo, observa-se que a equipe de auditoria realizou pesquisa de preços em contratações análogas, ajustando os valores para considerar diferenças entre métricas (hora x UST) e níveis de complexidade. O salário de R\$ 10.000,00 para analista foi fixado acima do valor máximo pesquisado, em respeito ao princípio do conservadorismo, e a ausência de comprovação, pelos recorrentes, de custos superiores ou de metodologia alternativa reforça a razoabilidade do parâmetro adotado. Ademais, a ausência de apresentação de memória de cálculo detalhada ou documentos comprobatórios dos custos efetivos reforça a adequação da metodologia adotada, que se pautou pelo princípio do conservadorismo e pela jurisprudência da Corte, na linha do Acórdão 1.595/2006-TCU-Plenário (rel. Min. Guilherme Palmeira).*

8.30. *A empresa recorrente também defende que eventuais falhas na pesquisa de preços e na definição dos critérios de precificação seriam de responsabilidade exclusiva da Administração e que teria seguido integralmente o edital, agindo de boa-fé, sem indícios de proveito indevido, má-fé ou dolo. Todavia, a responsabilidade das empresas não se exime pelo simples cumprimento formal do edital, pois a jurisprudência do TCU determina que as empresas devem ofertar preços compatíveis com o mercado, independentemente de eventuais erros da Administração na elaboração do edital ou orçamento (nessa linha, Acórdãos 1.304/2017 e 27/2018, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Min. Benjamim Zymler). A boa-fé, por sua vez, deve ser aferida objetivamente, mediante demonstração de conduta diligente e apresentação de provas documentais dos custos incorridos, o que não foi feito pelas contratadas. A ausência de indícios de má-fé não exime as empresas da responsabilidade pelo dano ao erário, conforme reiterado na deliberação recorrida.*

8.31. *Por fim, alega-se que a decisão recorrida teria desconsiderado manifestação técnica favorável à contratada, comprometendo a motivação do julgado. Entretanto, verifica-se que manifestações anteriores da Secex-MT foram reavaliadas e superadas à luz de nova instrução técnica, mais aprofundada, que identificou falhas graves no planejamento, na execução e na precificação dos serviços. Logo, a deliberação recorrida está devidamente motivada, com análise exaustiva dos argumentos e das provas apresentadas, fundamentando-se em elementos concretos dos autos, não em presunções ou formalidades.*

8.32. *Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.*

CONCLUSÃO

9. *Do exame empreendido, conclui-se que:*

a) *Os recursos não afastaram as falhas de planejamento, reforçadas pelo presente exame. A contratação careceu de estudo robusto de necessidades, mapeamento de dados, definição de prioridades e plano de implantação. O dimensionamento baseou-se na capacidade do hardware, não na demanda real, gerando superdimensionamento e licenças desnecessárias. A falta de estudo comparativo de alternativas e de custo total de propriedade, bem como a ausência de plano de implantação e de indicadores de resultado, comprometeu a economicidade, resultando em objeto inoperante e desperdício de recursos, caracterizando falhas graves na fase preparatória.*

b) *Os recursos também não justificaram a prorrogação do suporte técnico, baseados em alegações genéricas de essencialidade e interesse público, sem comprovar uso efetivo ou resultados. A prorrogação após 12 meses foi irregular, sem justificativa técnica ou jurídica consistente. Mesmo após 18 meses, a ferramenta seguia inoperante, sem servidores capacitados ou benefícios à Funasa. A decisão ignorou alertas jurídicos e ausência de resultados, evidenciando erro grosseiro e responsabilidade dos gestores. A continuidade do pagamento afrontou eficiência e economicidade, configurando ato antieconômico.*

c) *Não se afastou a constatação de sobrepreço na operação assistida, decorrente de catálogo com pesos arbitrários e ausência de justificativa técnica para níveis de complexidade. A métrica UST foi aplicada sem detalhamento de custos unitários, permitindo variações excessivas e remuneração desproporcional. A auditoria apurou valores pagos acima do mercado, mesmo com metodologia conservadora. A competição licitatória e a execução formal não afastam a obrigação de preços compatíveis, confirmando o dano ao erário.*

9.1. *Com base nessas conclusões, propõe-se o desprovisionamento dos recursos, mantendo inalterada a deliberação recorrida.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. *Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se:*

10.1. *com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer dos recursos interpostos e, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo inalterado o Acórdão 1.435/2024-TCU-Plenário;*

10.2. *dar ciência desta deliberação aos recorrentes e demais interessados no processo, informando que seu inteiro teor poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

10.3. *arquivar o processo, nos termos do art. 169, III, do RI/TCU.”*



2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva, Leonardo Selhorst, Leonardo César Cavalieri dos Santos, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda. contra o Acórdão 1.435/2024-TCU- Plenário (peças 253, 260, 262-266, 267-269, 301-324, 339, 351-357 e 367-374). Por meio dessa decisão, o Tribunal, entre outras deliberações, julgou irregulares as contas dos ora recorrentes, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os em débito e aplicando-lhes a multa do art. 57 da mesma lei (peça 231, p. 2-3).

2. *Após bem refutar cada um dos argumentos apresentados pelos recorrentes (peça 388, p. 6-24), a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs conhecer dos presentes recursos de reconsideração para, no mérito, negar-lhes provimento (peças 388, p. 25; e 389).*
3. *Anuo às razões que nortearam a proposta da unidade instrutiva, incorporando-as a este parecer com as considerações pontuais que passo a tecer.*
4. *A instauração da presente TCE ocorreu em decorrência de “indícios de irregularidades no planejamento e na execução do Contrato 37/2016 (data masking), (...) destinado à aquisição de solução de mascaramento de dados para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no montante pactuado de R\$ 4.707.295,00, celebrado com consórcio formado pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. – EPP, (...) e a TGV Tecnologia Ltda. – EPP...” (peça 232, p. 1). Após a apuração e análise desses indícios de irregularidades, as ocorrências que justificaram a condenação dos responsáveis pelo Tribunal consistiram essencialmente na própria “desnecessidade da contratação” e no “superfaturamento nos serviços de operação assistida (...), mensurados em UST (Unidade de Serviço Técnico)” (peça 232, p. 4-10).*
5. *Acerca dessas irregularidades, prevaleceu no voto condutor do acórdão recorrido a “conclusão pela ocorrência de ato antieconômico, dada a desnecessidade da contratação e a não realização de adequado planejamento” (peça 232, p. 6). Já em relação ao superfaturamento nos serviços de operação assistida, o Tribunal igualmente acolheu o entendimento consignado no voto do relator de que “não foram oferecidos pelos defendentes argumentos capazes de refutar os demais parâmetros utilizados para o referido cálculo [do sobrepreço], prevalecendo o cálculo ajustado pela AudTI [Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação] em sua derradeira análise, apurando-se o débito em R\$ 947.925,33, em valores históricos...” (peça 232, p. 9).*
6. *Nesta fase processual, os argumentos apresentados pelos recorrentes também não se mostraram suficientes para modificar o entendimento deste Parquet especializado sobre tais irregularidades e correspondente responsabilização. Conforme bem destacou a unidade técnica, “a contratação careceu de estudo robusto de necessidades, mapeamento de dados, definição de prioridades e plano de implantação”; “o dimensionamento baseou-se na capacidade do hardware, não na demanda real, gerando superdimensionamento e licenças desnecessárias”; e “a falta de estudo comparativo de alternativas e de custo total de propriedade, bem como a ausência de plano de implantação e de indicadores de resultado, comprometeu a economicidade, resultando em objeto inoperante e desperdício de recursos, caracterizando falhas graves na fase preparatória” (peça 388, p. 24). Nesse mesmo sentido, em parecer do Subprocurador-Geral Paulo Bugarin que subsidiou a decisão do Tribunal, este Ministério Público inclusive registrou que, a despeito da*



precariedade do planejamento da contratação, “houve um prazo razoável para realizar esses estudos, já que a decisão pela aquisição da ferramenta foi incluída no PDTI de 2012/2014 e depois mantida no PDTI de 2015/2019 (Portaria 448/2015), conforme indicado à peça 191, parágrafo 69.1” (peça 211, p. 2).

7. *Com igual desídia observada na fase de planejamento, “a prorrogação após 12 meses foi irregular, sem justificativa técnica ou jurídica consistente”, de modo que, “mesmo após 18 meses, a ferramenta seguia inoperante, sem servidores capacitados ou benefícios à Funasa” (peça 388, p. 25). Outrossim, não foram apresentados elementos recursais que pudessem afastar o sobrepreço nos serviços de operação assistida. Conforme confirmado pela unidade técnica, “a métrica UST foi aplicada sem detalhamento de custos unitários, permitindo variações excessivas e remuneração desproporcional” e, com base em metodologia conservadora, foram apurados valores pagos acima do mercado (peça 388, p. 25).*
8. *Portanto, nem mesmo nesta fase recursal, os responsáveis lograram êxito em afastar as contatações do TCU que justificaram o julgamento pela irregularidade de suas contas e respectiva condenação em débito e multa. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se **de acordo** com a proposta da AudRecursos (peças 388, p. 25; e 389).”*
É o relatório.

VOTO

I – Síntese processual

Preliminarmente, conheço dos recursos em apreço, visto que foram preenchidos os requisitos necessários para a admissibilidade.

2. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por cinco servidores da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), srs. Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva, Leonardo Selhorst, Leonardo César Cavalieri dos Santos e Rodrigo Sérgio Dias, bem como pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda. em desfavor do Acórdão 1.435/2024-Plenário (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman). Por meio dessa deliberação, este Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os em débito, em parte solidariamente, e aplicou-lhes multas individuais.

3. Originariamente, este processo cuidou de tomada de contas especial (TCE) instaurada por determinação deste Tribunal (Acórdão 2.207/2018-Plenário) em razão de irregularidades identificadas em auditoria realizada por esta Corte de Contas em contratações de tecnologia da informação na Funasa.

4. No presente processo, apuram-se falhas no planejamento e na execução do Contrato 37/2016, celebrado entre aquela fundação e o consórcio formado pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., no valor pactuado de R\$ 4.707.295,00, para aquisição de solução de mascaramento de dados. Essa ferramenta tem por propósito preservar dados sensíveis em bancos de dados ou em ambientes de homologação de sistemas e/ou ferramentas, impedindo a disponibilização e a utilização indevida de dados sensíveis.

5. Além do fornecimento de **software** e da garantia do fabricante (por 12 meses), o escopo contratual previu a execução dos serviços de instalação, suporte técnico e operação assistida, além da realização de dois treinamentos para uso da ferramenta. A tabela abaixo ilustra os itens que foram objeto da Ata de Registro de Preços 5/2016:

Item	Descrição	Unidade	Quantidade	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)
1	Fornecimento do software Test Data Management + Discovery Option ILM	Conjunto	1	2.195.521,00	2.195.521,00
2	Instalação do sistema	Módulo	1	27.661,00	27.661,00
3	Curso de operação do sistema (20h)	Turma	1	79.712,00	79.712,00
4	Curso de operação do sistema (20h)	Turma	1	79.537,00	79.537,00
5	Operação assistida	UST	7.296	209,00	1.524.864,00
6	Suporte técnico	Por mês	1	66.666,66	800.000,00
TOTAL					4.707.295,00

6. Passando às irregularidades que ensejaram as providências indicadas no Acórdão 1.435/2024-Plenário, este Tribunal identificou graves falhas no planejamento da contratação, que resultaram na aquisição de um objeto desnecessário e não utilizado.

7. Houve a responsabilização solidária da equipe de planejamento da contratação (EPC), composta pelos srs. Albert Queiroz Silva (integrante requisitante da EPC), Leonardo Selhorst (integrante técnico) e Jefferson Rafael Silva (coordenador-geral substituto da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação - CGMTI), pelo débito de R\$ 3.104.381,87 (valor histórico). Os dois primeiros foram signatários do Termo de Referência 1/2015 e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), enquanto o último aprovou esses documentos técnicos.

8. Também se observou o pagamento de duas parcelas do serviço de suporte técnico supostamente prestado após os doze meses de vigência do Contrato 37/2016. Essa prorrogação contratual foi autorizada pelo então Presidente da Funasa, sr. Rodrigo Sérgio Dias, e atestada pelo gestor do contrato, fiscal requisitante e Coordenador da CGMTI, Leonardo César Cavalieri dos Santos, mesmo diante de parecer jurídico que apontava a inviabilidade da extensão do serviço de suporte técnico. O débito imputado solidariamente a esses gestores foi de R\$ 133.333,32 (valor histórico).

9. O terceiro e último apontamento diz respeito ao superfaturamento nos serviços de operação assistida, apurado com base na diferença entre os valores efetivamente pagos e os custos reais estimados para a prestação dos serviços. O débito (R\$ 947.925,33) foi imputado solidariamente aos integrantes da EPC (srs. Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva) e às empresas contratadas.

10. As multas aplicadas aos recorrentes tiveram por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992 e variaram entre R\$ 16 mil e R\$ 500 mil, como pode ser visto na tabela a seguir:

RESPONSÁVEL	VALOR (R\$)
Albert Queiroz Silva	500.000,00
Jefferson Rafael Silva	500.000,00
PTV Tecnologia da Informação Ltda.	115.000,00
TGV Tecnologia Ltda.	115.000,00
Leonardo Selhorst	100.000,00
Leonardo César Cavalieri dos Santos	16.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	16.000,00

11. Faça, a partir deste momento, uma apertada síntese dos recursos apresentados.



12. Os integrantes da EPC, srs. Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva e Leonardo Selhorst, alegaram a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, sustentando que o marco inicial seria a assinatura do contrato e defendendo a unicidade da interrupção prescricional, bem como a ocorrência de prescrição intercorrente.
13. Quanto às irregularidades, afirmam que o planejamento foi regular e amparado no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e na Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) da Funasa, enquanto o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Análise de Riscos e o Termo de Referência (TR) teriam sido elaborados conforme a Instrução Normativa 4/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Alegam também que a ferramenta passou por validação técnica via prova de conceito, que o planejamento foi desenvolvido prevendo a neutralidade tecnológica, que não atuaram com erro grosseiro e que os preços da operação assistida eram compatíveis com o mercado.
14. Subsidiariamente, solicitaram a limitação equitativa da solidariedade, de modo que a diferenciação entre pessoas físicas e jurídicas seria essencial para garantir justiça e proporcionalidade.
15. O recorrente Leonardo César Cavalieri dos Santos defendeu a regularidade da prorrogação do suporte técnico alegando a essencialidade da solução para a segurança da informação e sua previsão no PDTI. Argumentou que a ferramenta foi instalada e utilizada, ainda que com limitações operacionais. Sustentou que não participou da contratação original, que a prorrogação visava garantir atualizações necessárias, que agiu de boa-fé e que os serviços foram formalmente atestados.
16. O ex-presidente da Funasa, Rodrigo Sérgio Dias, argumentou que atuou estritamente dentro de suas atribuições legais, autorizando a prorrogação do suporte técnico com base em pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, uma vez que não detinha conhecimento técnico para avaliar a pertinência da solução de TI. Alegou ausência de nexo causal entre sua conduta e o dano, defendendo que a responsabilidade pela execução técnica caberia aos órgãos especializados e que a responsabilização sem individualização violaria a segurança jurídica.
17. As empresas contratadas, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., defenderam a conformidade dos preços praticados na operação assistida, alegando que os valores eram compatíveis com o mercado e incluíam todos os custos operacionais e trabalhistas, além de os serviços terem sido efetivamente prestados e atestados. Sustentaram a adequação da métrica UST (Unidade de Serviço Técnico), afirmando ser prática comum e aceita à época, e criticaram a metodologia de cálculo do débito utilizada pelo TCU, argumentando que esta desconsiderou a lógica contratual de produtos/resultados em favor de uma precificação por posto de trabalho, baseada em estimativas salariais incorretas, e também não foi ponderada a boa-fé e o cumprimento estrito do edital pelas contratadas.

II – Análise do recurso

18. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) analisou essas questões e, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs a negativa de provimento dos recursos de reconsideração. Manifesto-me parcialmente de acordo com as análises realizadas, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir naquilo que não conflita com este voto, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.
19. A divergência em relação à unidade técnica reside, especificamente, na extensão da responsabilidade imputada ao sr. Leonardo Selhorst. Como será visto neste voto, não se questiona que o termo de referência e o estudo técnico preliminar por ele elaborados apresentavam deficiências relevantes – falhas que, em última análise, viabilizaram a contratação de uma ferramenta sem utilidade e criaram as condições para a configuração de superfaturamento no serviço de operação assistida. Esse ponto é incontroverso e, por si só, já justifica a aplicação de multa ao recorrente.

20. O afastamento da solidariedade pelo débito deve considerar a conduta posterior desse próprio recorrente. O sr. Leonardo Selhorst exarou o Despacho 47/2016, por meio do qual sugeriu expressamente a revisão do planejamento então em curso e, por consequência, a suspensão dos trâmites voltados à contratação da solução de tecnologia da informação. Essa iniciativa representou uma tentativa concreta de interromper o curso causal que seus próprios atos anteriores haviam iniciado.
21. Tal circunstância tem relevância jurídica que não pode ser ignorada. O Direito Penal, em situação análoga, consagra o instituto da desistência voluntária, previsto no art. 16 do Código Penal, segundo o qual:
- “O agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução ou impede que o resultado se produza, só responde pelos atos já praticados.”*
22. Embora se trate de instituto de direito penal, a aplicação analógica opera em favor do recorrente, o que afasta qualquer óbice ao seu uso.
23. Com efeito, ao propugnar pela suspensão do processo de contratação, o sr. Leonardo Selhorst rompeu o nexo de causalidade entre os atos que praticara – a elaboração do termo de referência e do estudo técnico preliminar – e o dano ao Erário que veio a se concretizar. O resultado danoso somente se produziu porque outros agentes, em momento posterior, optaram por ignorar a recomendação do recorrente e dar prosseguimento à contratação. O dano, portanto, não pode ser imputado a quem, voluntariamente, tentou impedir que ele ocorresse.
24. Lembro nesse ponto que a desistência voluntária ocorre quando o agente interrompe a execução de um crime por livre vontade, sem coação. Ou seja, mesmo que motivada por terceiros – no caso concreto, o Despacho 47/2016 foi emitido em resposta a questionamentos da procuradoria jurídica e da integrante administrativa –, essa manifestação tem o condão de alterar a situação jurídica desse recorrente, dado que proferida por livre arbítrio.
25. Dessa forma, o sr. Leonardo Selhorst não pode ser responsabilizado solidariamente pelo débito apurado, pois, embora tenha praticado atos que contribuíram para a dado ao Erário, ele recomendou a suspensão do processo antes que o resultado ocorresse. Responde, assim, tão somente pelos atos até então praticados (elaboração de documentos técnicos de baixa qualidade).
26. Nesse sentido, propõe-se dar provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto pelo sr. Leonardo Selhorst para afastar sua responsabilização solidária pelo débito, mantendo-se, contudo, a multa pela deficiência técnica na elaboração do termo e referência e do estudo técnico preliminar, agora com fundamento expresso no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992. Proponho que a sanção seja fixada em R\$ 30.000,00, patamar inferior ao originalmente estabelecido, em homenagem aos princípios da proporcionalidade e da individualização da responsabilidade.
27. Exposta a lógica que permeia este voto, passo aos pontos que foram objeto do recurso.

II.1 - Prescrição

28. Quanto à prescrição, a matéria deve ser examinada à luz da Resolução TCU 344/2022, que passou a regulamentar, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória.
29. Em síntese, o citado normativo dispõe que a prescrição, nos processos de controle externo em curso neste Tribunal, observará o disposto na Lei 9.873/1999 e que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória, contados dos termos iniciais neles indicados. Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.



30. Tendo em vista os parâmetros estabelecidos, conclui-se pela não consumação da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ao Erário, na linha do que foi exposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos.

31. Nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, nos casos em que a irregularidade é descoberta em fiscalização deste Tribunal, o termo inicial da contagem do prazo é o momento em que o fato se tornou conhecido, isto é, 30/8/2018, quando o relatório de fiscalização foi finalizado (peça 102 do TC 015.932/2018-4). Por outro lado, a norma estabelece as seguintes causas interruptivas da prescrição:

“Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.”

32. A citação dos recorrentes foi efetivada em junho de 2019 (marco interruptivo), conforme avisos de recebimento acostados aos autos. As alegações de defesa dos responsáveis foram analisadas em 14/7/2022, por meio da instrução acostada à peça 201 (ato inequívoco de apuração do fato), e a decisão condenatória foi proferida na sessão do dia 17/7/2024.

33. Portanto, como que não houve o decurso de prazo superior a cinco anos entre cada uma dessas datas, não houve a prescrição no caso concreto. Do mesmo modo, considerando que o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022) é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, também não houve decurso do prazo de três anos, não se cogitando a ocorrência da prescrição trienal.

34. Entre a citação dos recorrentes e a conclusão da etapa instrutória, houve diversos atos praticados, incluindo um despacho do relator **a quo** que determinou o aprofundamento das investigações (peça 196, de 15/3/2021). Ou seja, o processo não ficou paralisado no período.

II.2 – Deficiências no planejamento da contratação

35. A análise das contratações de Tecnologia da Informação (TI) na Funasa durante o período auditado revela um padrão sistêmico de irregularidades, caracterizado por falhas recorrentes de planejamento e superfaturamento expressivo, especialmente nos serviços de operação assistida. Essa situação não se restringe a um evento isolado, mas permeia diversos processos investigados por esta Corte de Contas.

36. Nesse contexto, menciono outros dois processos em curso neste Tribunal que investigam fatos semelhantes: TCs 034.297/2018-9 e 036.798/2019-3. Embora nesses autos estejam pendentes de análise os recursos de reconsideração interpostos por diversos responsáveis, ressalto que já houve decisões condenatórias por irregularidades semelhantes.

37. No primeiro processo, examina-se o Contrato 49/2017, celebrado em 11/12/2017 pela Funasa com a empresa RSX Informática Ltda. para aquisição de uma licença do **software** Safeval, incluindo treinamento e operação assistida, ao custo de R\$ 3.613.600,00. Investiga-se uma possível aquisição desnecessária, uma vez que a autarquia já possuía ferramenta similar gratuita, e um superfaturamento na operação assistida. Nesse caso, pagou-se mais de R\$ 800 mil por atividades executadas em apenas onze dias por um único profissional, valor que, segundo a equipe técnica, deveria ser de aproximadamente R\$ 14 mil.

38. O TC 036.798/2019-3, por sua vez, apura irregularidades no Contrato 38/2017, firmado em 24/8/2017 pela Funasa com a empresa LinkCon Ltda. para a implantação do Sistema Eletrônico de

Informações (SEI), ao valor total de R\$ 8.041.950,00. A falha decorreu da adesão indevida a uma Ata de Registro de Preços gerenciada pela Companhia Docas do Rio de Janeiro cujo objeto era estranho à implantação do SEI. O superfaturamento atingiu patamares de 97% do valor total desembolsado, impulsionado por uma operação assistida baseada na métrica da Unidade de Serviço Técnico (UST) sem composição de custos.

39. Apenas para esclarecer, a UST é uma métrica de remuneração de serviços de TI que substitui a contagem de horas trabalhadas por uma medida de esforço baseada em produtos ou resultados. Em vez de pagar pelo tempo que um profissional permanece à disposição, a Administração paga por unidades de serviço entregues, conforme uma tabela de complexidade previamente definida.

40. Como já mencionei, embora esses processos ainda não tenham transitado em julgado, pois foram objeto de recursos de reconsideração ainda pendentes de julgamento, as decisões condenatórias proferidas naqueles autos reforçam a tese de que as irregularidades não eram frutos de equívocos pontuais, mas sim de uma ausência estrutural de governança.

41. Passando para a primeira irregularidade apurada nos presentes autos, a falha de planejamento residuiu na desconexão entre a aquisição da ferramenta e a realidade operacional da Funasa. A auditoria constatou que o planejamento da contratação foi realizado sem o devido levantamento das necessidades de negócio. Em vez de identificarem o problema concreto a ser resolvido, os autores do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência inverteram a lógica administrativa: definiram o objeto a ser contratado baseados nas funcionalidades de um **software** disponível no mercado, e não nas demandas da fundação.

42. O planejamento não previu, por exemplo, o volume de dados que precisaria ser submetido ao processo de mascaramento. Não houve mapeamento de quais sistemas corporativos utilizariam a solução, tampouco a identificação das tabelas e dos campos específicos que continham dados sensíveis e que, portanto, demandariam proteção.

43. A definição desses parâmetros (volume de dados, sistemas alvo e campos críticos) é, a meu ver, pressuposto indispensável para qualquer contratação de mascaramento de dados. Sem saber o que mascarar e em que quantidade, torna-se impossível dimensionar corretamente a solução tecnológica necessária. O que ocorreu no caso concreto foi uma justificativa genérica, apoiada apenas na previsão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e na Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC), sem que houvesse uma análise crítica sobre a aplicabilidade da ferramenta no ambiente da Funasa. Ao contrário do que alegam no recurso, a simples previsão em PDTI ou na POSIC não exime a equipe de planejamento de realizar um estudo técnico que comprove a necessidade, a viabilidade e o custo-benefício da aquisição naquele momento específico.

44. A consequência direta dessa falta de planejamento adequado foi a completa inutilidade do objeto contratado. Ao inspecionar a autarquia, a equipe de auditoria verificou que, passados dezoito meses da aquisição das licenças do **software**, a ferramenta não estava em uso efetivo. O cenário de abandono da solução foi corroborado pelo fato de que, mesmo transcorridos quinze meses desde a realização do treinamento dos técnicos da Funasa e seis meses após a prestação dos serviços de operação assistida, nenhum servidor da entidade sabia operar a ferramenta ou a utilizava em suas rotinas de trabalho.

45. A solução adquirida jamais entrou em ambiente de produção, limitando-se a uma pequena tarefa de produzir dados para testes (ambiente de homologação). De acordo com a equipe de fiscalização, a ferramenta não entrou em ambiente de produção devido a problemas de incompatibilidade técnica que poderiam ter sido previstos se o estudo preliminar fosse robusto.

46. Portanto, antes mesmo de se discutir o custo ou o tamanho da solução adquirida, impõe-se o reconhecimento de que o objeto se mostrou improficuo. A administração pública despendeu recursos em licenças, suporte e treinamento para uma ferramenta que, na prática, não trouxe benefício para a instituição ou para a sociedade.



47. Somado à inutilidade, o planejamento incorreu em um superdimensionamento injustificado. Embora a aquisição tenha se concretizado por meio de adesão a uma ata de registro de preços, a solução previu que o licenciamento deveria ocorrer em uma máquina de 12 “cores” (núcleos de processamento). É fundamental ressaltar que o modelo de licenciamento adotado, embora materializado em uma ata de registro de preços, não permitia o fracionamento desses núcleos; tratava-se de um bloco indivisível de capacidade computacional.
48. Antes de prosseguir, deve-se esclarecer que os núcleos de processamento são unidades físicas independentes dentro de um processador capazes de executar instruções e tarefas de forma autônoma. Eles permitem o processamento multitarefa, em que cada núcleo gerencia diferentes operações simultaneamente, aumentando a velocidade e eficiência do sistema.
49. A despeito de a solução ter sido planejada para uma máquina com doze núcleos, a equipe do TCU identificou que a ferramenta foi instalada em um computador de apenas oito núcleos, sob a justificativa de que não havia servidor de doze núcleos disponível. Ou seja, pagou-se por uma capacidade de processamento que nem sequer foi utilizada. Em outras palavras: apenas este apontamento indica um desperdício de cerca de 33% (4/12) dos R\$ 2.195.521,00 pagos a título de licença.
50. Para além da definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, a Instrução Normativa 4/2014 (SLTI/MPOG), art. 12, II, vigente à época da contratação, também previu um rito obrigatório para a fase de planejamento da contratação: os integrantes técnico e requisitante deveriam realizar uma avaliação criteriosa das diferentes soluções disponíveis no mercado que pudessem atender aos requisitos de negócio.
51. Poderia ter sido considerada, por exemplo, uma estratégia de implantação paulatina, iniciando com um número reduzido de “cores” até que se verificasse se o **software** efetivamente atenderia aos objetivos propostos. Da mesma forma, o planejamento ignorou a possibilidade de realizar uma Prova de Conceito (PoC) ou um período de teste para identificar a adequabilidade da ferramenta ao ambiente de dados do órgão antes do desembolso vultoso.
52. Embora os recorrentes afirmem ter realizado PoC, localizei nos autos apenas um roteiro para uso da ferramenta da fabricante **Oracle** – o que não se confunde com a prova de conceito. Independentemente disso, não diz respeito à solução efetivamente adquirida do **Software Test Data Management**, do fabricante Informática Inc.
53. Com fundamento nessas questões, ao impor a responsabilidade pelo prejuízo ao Erário à equipe de planejamento da contratação, entendo que a deliberação recorrida não merece reparos, salvo em relação ao sr. Leonardo Selhorst, pelas razões que declino na sequência. Esses profissionais detinham conhecimentos técnicos para avaliar a adequação do parque tecnológico da Funasa e para propor alternativas mais econômicas, evitando-se um dispêndio milionário como ponto de partida.
54. Em outras palavras, entendo que o débito não pode ser imputado à equipe de execução, que apenas operacionalizou uma contratação cujos vícios de origem e falta de utilidade já estavam selados desde a elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência. O nexo de causalidade do dano reside, como visto até aqui, na decisão de adquirir um objeto robusto sem um diagnóstico preciso da necessidade.
55. Embora entenda que a atuação da equipe de planejamento da contratação foi determinante para a contratação de uma ferramenta sem utilidade para a Funasa, creio que a análise da conduta do sr. Leonardo Selhorst, integrante técnico da EPC, deve considerar o conteúdo do Despacho 47/2016, de sua autoria.
56. Essa manifestação foi proferida no âmbito do processo de contratação após questionamentos da Procuradoria Federal Especializada acerca de uma possível sobreposição do objeto licitado com serviços já previstos em outros contratos mantidos à época pela Funasa. Na manifestação que o antecedeu, a assessoria da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos havia opinado pela revogação do certame “*para fins de resguardar a Funasa de eventuais questionamentos dos órgãos de controle*”.



57. Nesse contexto, embora o sr. Leonardo Selhorst tenha afastado a sobreposição dos objetos, consignou no Despacho 47/2016 que a contratação da solução não era mais prioritária para a Funasa, razão pela qual recomendou expressamente a revisão do planejamento e dos estudos referentes à solução de mascaramento de dados.

58. A justificativa seria a alteração do ambiente tecnológico da instituição. No seu entendimento, a migração do Sistema de Cadastro de Documentos WEB (SCDWEB) para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), por determinação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), impôs novas dinâmicas de classificação de dados. Em razão disso, defendeu que tais mudanças alteraram o cenário em que o planejamento original havia sido elaborado, tornando-o incompatível com as necessidades vigentes.

59. Transcrevo trecho desse documento:

“[...] Em resposta ao item 16 desse despacho e ao despacho 692/2016 CGLOG/DEADM, informamos que de acordo com a Lei de Acesso a Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que tem como alguns de seus aspectos principais que ‘O Acesso é a regra, o sigilo, a exceção (divulgação máxima)’; ‘O Requerente não precisa dizer por que e para que deseja a informação (não exigência de motivação)’; e ‘Hipóteses de sigilo são limitadas e legalmente estabelecidas (limitação de exceções)’ (Fonte: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>), em conjunto com as mudanças que estão em curso na instituição como a troca do sistema que controla a transferência de processos entre setores do sistema antigo SCDWEB (Sistema de Cadastro de Documentos WEB) para o atual SEI (Sistema Eletrônico de Informações), delegado aos órgãos da esfera executiva pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a sua utilização, onde será necessário o esforço da instituição para classificar as informações contidas nesses sistemas, além de sistemas de recursos humanos e outros que contenham informações sensíveis, a contratação da solução de mascaramento dados e subsetting de informações não se torna prioritária, devendo a organização refazer o planejamento e estudos referentes a solução escolhida no passado para que esta esteja alinhada a Lei nº 12.527/2011 e os atuais sistemas de controle da Fundação Nacional de Saúde.” (Destacou-se)

60. A meu ver, a transição dos sistemas de gestão documental para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) configura uma mudança significativa na arquitetura de dados da instituição, o que torna imperativa a reavaliação de qualquer solução de mascaramento de dados previamente planejada.

61. Sob a ótica da infraestrutura tecnológica, a principal barreira para o aproveitamento de ferramentas reside na incompatibilidade estrutural. Uma solução de mascaramento é configurada com base no mapeamento específico de tabelas e campos de um banco de dados determinado. Ao migrar para o SEI, os padrões do banco de dados são alterados em relação aos sistemas predecessores. Consequentemente, as regras de mascaramento desenhadas para os sistemas legados tornam-se obsoletas, uma vez que os identificadores, formatos e vínculos de dados não encontram correspondência na nova arquitetura do SEI.

62. Esse despacho foi considerado na deliberação recorrida, mas apenas para atenuar a culpabilidade do autor. Embora o sr. Leonardo Selhorst tenha sido condenado em débito solidário com os outros dois membros da EPC, a multa a ele aplicada foi significativamente menor (R\$ 100 mil, enquanto os outros dois foram apenados em R\$ 500 mil).

63. Na ocasião, este Tribunal considerou a intempestividade da atuação do recorrente (o referido despacho foi assinado em 9/6/2016, cerca de dez meses após a abertura da sessão pública do Pregão Eletrônico SRP 12/2015, quando o processo licitatório estava prestes a ser concluído) e o fato de que o projeto relacionado à implantação do SEI já estava em curso na época em que teve início o planejamento da contratação do mascaramento de dados.



64. Embora essas considerações sejam relevantes, a existência prévia do projeto SEI não anula o fato de que o Despacho 47/2016 é anterior à efetivação da contratação. Naquele momento, caso a recomendação desse integrante técnico fosse acatada pela área requisitante e, principalmente, pela cúpula da instituição, não haveria a formalização da ata de registro de preços e, assim, não haveria o gasto com a solução de mascaramento de dados que, como se observou, não foi utilizada pela instituição.

65. A meu ver, a relação de causalidade entre a conduta do sr. Leonardo Selhorst e o dano ao Erário é interrompida no momento em que o servidor formaliza a necessidade de paralisar o processo para revisão. Embora ele responda pelos atos já praticados, isto é, pela autoria do termo de referência e do estudo técnico preliminar contendo graves problemas, tenho que o resultado (dano ao Erário) não pode ser imputado a ele.

66. Desse modo, entendo que o Tribunal deva dar provimento parcial ao apelo para afastar o débito imputado na decisão recorrida, sem prejuízo de manter a multa – agora com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992. Dada a gravidade dos fatos, fixo a reprimenda em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

67. No que tange à alegação dos srs. Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva de que a análise de riscos, o estudo técnico preliminar e o termo de referência teriam sido elaborados em conformidade com a Instrução Normativa 4/2014 da SLTI/MPOG, os elementos dos autos demonstram o contrário. Como já mencionado, constatou-se que esses documentos foram superficiais e omitiram questões essenciais para o projeto, como o volume estimado de dados a serem tratados, os sistemas priorizados para o uso da solução, as tabelas e os campos específicos, além da própria previsão de como a solução seria implantada.

68. Agrava a situação o fato de que a área jurídica alertou expressamente sobre a necessidade de responder a quatro questionamentos básicos para motivar a contratação, mas apenas a primeira pergunta (“por que precisa?”) foi tratada no ETP, e, ainda assim, de forma genérica. Como a decisão de prosseguir com o certame depende essencialmente da robustez do ETP, conforme exigia o art. 12 da referida IN 4/2014, o descumprimento material da norma restou evidente no caso concreto.

69. Quanto à alegação de que o planejamento previu a neutralidade tecnológica, é imperioso ressaltar que tal fato não afasta a irregularidade central apurada, que consiste na absoluta desnecessidade da contratação e na falta de maturidade institucional da entidade para utilizar a ferramenta contratada.

70. A tese de que os srs. Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva não atuaram com erro grosseiro não se sustenta. O fato de esses recorrentes terem elaborado (caso dos srs. Albert Queiroz Silva e Leonardo Selhorst) e aprovado (caso do sr. Jefferson Rafael Silva) esses artefatos falhos evidencia um distanciamento claro do padrão mínimo de diligência exigido de gestores públicos.

II.3 – Prorrogação do serviço de suporte técnico

71. Um dos aspectos mais graves identificados no âmbito do Contrato 37/2016 diz respeito à prorrogação do serviço de suporte técnico por mais dois meses, após o término do período contratual original, gerando um débito de R\$ 133.333,32 (em valores históricos). Essa prorrogação não apenas contrariou expressa manifestação da Procuradoria Federal Especializada da Funasa quanto à sua inviabilidade jurídica, como ocorreu em um contexto em que o **software** de mascaramento de dados jamais havia entrado em operação efetiva – e nenhum servidor da Funasa sabia operar –, tornando absolutamente injustificável o custeio de um serviço acessório cuja utilidade pressupunha a plena funcionalidade da ferramenta de mascaramento de dados.

72. O parecer jurídico emitido consignou que a possibilidade de prorrogação contratual, nos termos do instrumento celebrado (subcláusula 5.2), alcançava apenas os serviços de operação assistida,

em respeito aos princípios da vinculação ao ato convocatório e da isonomia, mas não os serviços de suporte técnico e atualização de versão. Acrescento que, de fato, o estudo técnico preliminar, ao descrever a solução de tecnologia da informação, deixou explícito que apenas os serviços de operação assistida poderiam ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos, até o limite de sessenta meses.

73. Como se percebe, essas questões fática e jurídica não são obscuras ou de difícil compreensão. Pelo contrário, eram suficientes para impedir a concretização da prorrogação. A despeito disso, o apostilamento foi efetivado, revelando uma postura institucional de desconsideração da manifestação das instâncias técnica (equipe de planejamento) e jurídica, cujos alertas foram ignorados.

74. Nesse contexto, a conduta do sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos emerge com especial relevância para a compreensão das responsabilidades individuais. À época dos fatos, ele acumulava as funções de Coordenador-Geral da CGMTI, gestor do contrato e fiscal requisitante, concentração de atribuições que, por si só, representa uma fragilidade estrutural nos mecanismos de controle interno, na medida em que suprime o natural contrapeso que deveria existir entre a gestão e a fiscalização.

75. Mais do que isso, esse recorrente exerceu protagonismo excessivo e decisivo nas etapas que antecederam a celebração do termo aditivo. Por meio do Despacho 67/2017, afirmou que os serviços estavam sendo prestados dentro da normalidade, sem registro de ocorrências por parte dos fiscais, e que a continuidade do suporte técnico seria de grande importância para a instituição. Transcrevo trecho desse documento:

“Destacamos que a contratação se mostra vantajosa, pois os valores permanecem compatíveis com o mercado e até o presente momento todos os serviços contratados estão em conformidade, sem índices de SLA's não atendidos. Portanto entendemos que é de grande importância a prorrogação do contrato, uma vez que o conjunto de ferramentas de software foram adquiridos, necessitando apenas dos serviços-profissionais de operação assistida, suporte técnico e atualização de versão na Solução.”

76. Chama atenção que algumas comunicações, embora solicitassem a manifestação do integrante técnico, foram respondidas pelo sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos. Por exemplo, no Despacho 1.074/2017 (peça 10, p. 147), de autoria do Coordenador-Geral de Recursos Logísticos substituto, solicitou-se ao fiscal técnico manifestação sobre a vantajosidade quanto à prorrogação do Contrato 37/2016. Em resposta, o recorrente, por meio do Despacho 68/2017 (peça 10, p. 149), informou que a possibilidade de prorrogação já havia sido por ele respondida no Despacho 67/2017 (trecho dessa correspondência foi transcrito no parágrafo anterior).

77. A meu ver, essa conduta não apenas evidenciou a concentração indevida de poder decisório em sua pessoa, como também afastou a possibilidade de que a fiscal técnica exercesse suas atribuições de forma efetiva e autônoma.

78. Além disso, esse recorrente assinou o termo de recebimento definitivo dos serviços de suporte técnico relativos aos meses de março e abril de 2018, atestando a regularidade de serviços prestados em relação a uma solução que estava inoperante. Trata-se de conduta manifestamente incompatível com o exercício diligente das funções de gestor do contrato e fiscal requisitante.

79. As demais razões recursais apresentadas pelo sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos também não merecem prosperar, pois revelam uma tentativa de dissociar a conduta do recorrente das consequências concretas que dela resultaram para o Erário.

80. A alegação de que o responsável não teria participado da contratação original é correta, mas juridicamente irrelevante. Com efeito, a irregularidade que fundamenta sua responsabilização não diz respeito às falhas no planejamento da contratação, mas sim à sua atuação decisiva no processo de prorrogação do serviço de suporte técnico após os doze meses contratuais e ao ateste dos serviços correspondentes.



81. Cuida-se, portanto, de irregularidade autônoma, circunscrita ao período em que o recorrente acumulava as funções de gestor do contrato e fiscal requisitante. Não participar da gênese de um contrato não confere ao agente público imunidade para praticar irregularidades durante a execução contratual. Quem assume funções de gestão e fiscalização contratual em momento posterior à celebração do ajuste tem o dever funcional de conhecer o estado da execução, avaliar a pertinência da continuidade dos serviços e agir em conformidade com os limites impostos pelo instrumento contratual e pela legislação aplicável.
82. Também não merece prosperar a justificativa de que a prorrogação visava garantir atualizações necessárias à solução contratada. Uma atualização de **software** somente se justifica quando o sistema está em operação ou existe perspectiva concreta e imediata de que assim estará – pressupostos inexistentes no caso concreto.
83. A alegação de boa-fé, por sua vez, não é suficiente para afastar a responsabilidade apurada nos presentes autos, especialmente diante do conjunto de circunstâncias que cercaram a conduta do recorrente. A configuração da boa-fé como excludente ou atenuante de responsabilidade pressupõe que o agente tenha agido sem acesso às informações necessárias para identificar a irregularidade e que sua conduta seja compatível com o que seria esperado de um gestor diligente naquelas circunstâncias.
84. Nenhuma dessas condições está presente no caso em análise. O recorrente detinha, ou deveria deter, pleno conhecimento de que a solução de mascaramento de dados não estava em uso, uma vez que ocupava a função de autoridade máxima da área de tecnologia da informação da Funasa. Além disso, ao emitir o Despacho 103/2017 (peça 10, p. 261-274), o recorrente expôs argumentos genéricos para novamente justificar o aditivo e, assim, afastar o parecer da Procuradoria Federal Especializada que, de forma expressa e fundamentada, concluíra pela inviabilidade jurídica da prorrogação do serviço de suporte técnico.
85. Ao optar por desconsiderar tal manifestação jurídica, esse recorrente não agiu com a cautela exigível do cargo, não sendo possível invocar a boa-fé, entendida como aquela compatível com a diligência mínima esperada do administrador público.
86. O argumento de que os serviços foram formalmente atestados não tem o condão de legitimar os pagamentos realizados. Em primeiro lugar, o ateste foi praticado pelo próprio recorrente. Em segundo lugar, atestar a regularidade de serviços de suporte técnico prestados em relação a uma solução que não estava em operação representa, objetivamente, uma inconsistência insuperável.
87. Diante do exposto, rejeito o recurso de reconsideração apresentado pelo sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos.
88. As razões recursais apresentadas pelo ex-Presidente da Funasa, sr. Rodrigo Sérgio Dias, não merecem acolhimento. Os argumentos invocados partem de premissas que não encontram respaldo nos elementos probatórios constantes dos autos e buscam, em essência, reduzir o papel do dirigente máximo da entidade a uma função meramente homologatória, desprovida de qualquer responsabilidade substantiva sobre os atos que subscreveu.
89. A alegação de que teria atuado estritamente dentro de suas atribuições legais, autorizando a prorrogação com base em pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, não corresponde à realidade dos autos. Como já destacado nesta seção, a Procuradoria Federal Especializada junto à Funasa manifestou-se expressamente pela inviabilidade jurídica da prorrogação do serviço de suporte técnico.
90. O recorrente assinou o termo aditivo que viabilizou os pagamentos pelo serviço de suporte, autorizou a realização do empenho correspondente e exarou o Despacho Autorizativo de 27/12/2017 (peça 10, p. 21), tudo isso após ter sido formalmente alertado pela assessoria jurídica competente sobre a ilegalidade do procedimento. Sua conduta, portanto, não se enquadra no modelo do gestor que age amparado por pareceres jurídicos. Igualmente não deve prosperar a tese da ausência de nexo causal entre sua conduta e o dano apurado, pois esses atos praticados foram condição necessária e suficiente para a concretização do dispêndio irregular.



91. No que toca à alegada ausência de conhecimento técnico para avaliar a pertinência da solução de tecnologia da informação, cabe destacar que não se está exigindo desse gestor a avaliação de aspectos técnicos da solução de mascaramento de dados, seus requisitos de implementação ou sua compatibilidade com o ambiente tecnológico da instituição. Em razão do cargo que ocupava, era de se esperar que verificasse a existência do parecer jurídico e por que razão a área era contrária à prorrogação do contrato.

92. Diante de todo o exposto, as razões recursais apresentadas pelo sr. Rodrigo Sérgio Dias também devem ser rejeitadas.

II.4 – Superfaturamento no serviço de operação assistida

93. O serviço de operação assistida, contratado no âmbito do Contrato 37/2016, consistia na execução de demandas de mascaramento e subconjunto (**subset**) de dados, documentação e transferência de conhecimento sobre os serviços executados. Esse serviço era disponibilizado por demanda, a partir da abertura de Ordens de Serviço (OS), e sua remuneração foi estipulada na métrica de Unidade de Serviço Técnico (UST).

94. A equipe de auditoria constatou que os serviços de operação assistida foram pagos de maneira desproporcional ao esforço e à complexidade das tarefas executadas. A título de exemplo, foram pagos R\$ 5.016,00 pela elaboração de um cronograma simples de atividades. Além disso, aproximadamente um terço de todas as USTs consumidas correspondeu à realização de reuniões, atividades cuja remuneração já deveria estar contemplada na geração dos produtos finais.

95. A análise do superfaturamento recaiu sobre duas ordens de serviço (OS), as de números 1 e 2. Entre outras atividades desenvolvidas, os termos de entrega mencionam reuniões para anotação de demandas, apresentação de pessoas e identificação dos requisitos de ambiente de dados e dos diversos módulos do Sistema de Gerenciamento de Ações (SIGA) da Funasa.

96. A partir da identificação de que o consórcio contratado alocou três analistas para a prestação dos serviços (srs. José Constantino, Fernando Vaz e Anderson Soares) e que a execução das atividades transcorreu durante 61 dias, a unidade técnica deste Tribunal desenvolveu metodologia de apuração do superfaturamento lastreada no custo real estimado da mão de obra, considerando os seguintes parâmetros: remuneração de R\$ 10.000,00 por analista – valor conservador, situado acima do custo efetivo desses três empregados, conforme consulta a sistemas custodiados por esta Corte de Contas –, acrescida de encargos sociais na forma da legislação, despesas indiretas estimadas, lucro de 20% e tributos aplicáveis.

97. Com base nessas premissas, concluiu-se que, do total de R\$ 1.086.800,00 pagos, o valor máximo que deveria ter sido despendido era de R\$ 138.874,67, apurando-se o prejuízo de R\$ 947.925,33.

98. Vale registrar que a metodologia de apuração por planilha de formação de preços foi expressamente admitida pelo TCU mesmo em contratos que adotam a métrica UST, conforme consolidado nos Acórdãos 2.799/2019 e 1.718/2022, ambos do Plenário, afastando a alegação dos responsáveis de que a métrica contratual impediria esse tipo de aferição.

99. A causa principal do problema diz respeito à deficiência do estudo técnico preliminar elaborado pela equipe de planejamento do Pregão Eletrônico 12/2015, que estruturou a métrica de remuneração dos serviços de operação assistida com base em Unidades de Serviço Técnico (UST), incorporando ao catálogo de atividades um sistema de pesos diferenciados conforme o nível de complexidade de cada tarefa, mas sem delimitar de forma adequada os requisitos de enquadramento, como passo a explicar.



100. O catálogo de serviços previsto no ETP classificou as atividades de operação assistida em três níveis de complexidade (baixa, média e alta), atribuindo a cada nível um índice multiplicador que determinava quantas USTs seriam consumidas por hora de trabalho prestado. Uma atividade de complexidade baixa equivalia a 1 UST por hora, uma atividade de complexidade média equivalia a 3,5 USTs por hora, e uma atividade de complexidade alta equivalia a 6 USTs por hora.

101. O efeito prático desse procedimento é imediato: considerando que o valor contratado da UST era de R\$ 209,00 – valor já identificado pela auditoria como elevado em comparação com o custo real da mão de obra empregada –, uma hora de serviço de complexidade baixa era remunerada a R\$ 209,00, uma hora de serviço de complexidade média a R\$ 731,50 e uma hora de serviço de complexidade alta a R\$ 1.254,00.

102. Em outras palavras, dependendo da classificação atribuída à atividade, a remuneração por hora de trabalho poderia variar de R\$ 209,00 a R\$ 1.254,00, uma diferença de seis vezes entre os extremos, tudo da mesma contratação, com os mesmos profissionais e para o mesmo objeto contratual.

103. Esse mecanismo, que poderia em tese servir como instrumento legítimo de adequação da remuneração à efetiva dificuldade das atividades, foi desenhado de forma tecnicamente imprecisa e sem lastro em critérios objetivos verificáveis, criando condições para que o preço final pago pelos serviços de operação assistida se elevasse a patamares injustificáveis.

104. Foi classificada de alta complexidade, por exemplo, “a execução de atividades de manutenção corretiva, utilizando os procedimentos que permitam maior eficiência e eficácia na solução de falhas”, sem delimitar, contudo, quais seriam esses procedimentos. Igualmente foi classificada como de alta complexidade a atividade de “planejamento e consultoria para a solução”, embora não houvesse nenhum detalhamento para esses termos.

105. Nesse contexto, entendo acertada a decisão deste Tribunal quando responsabilizou as empresas componentes do consórcio e a equipe de planejamento da contratação. A condenação em débito se justifica porque o arranjo metodológico deficiente decorreu da elaboração e da aprovação do ETP, pois foi nessa fase que os multiplicadores foram definidos, os índices foram fixados e o catálogo de atividades foi estruturado, sem qualquer demonstração objetiva que justificasse a classificação e os pesos adotados. Ressalvo apenas a ausência de responsabilidade do sr. Leonardo Selhorst pelo débito apurado, embora deva ser sancionado em razão da deficiência do termo de referência e do estudo técnico preliminar.

106. Diante do exposto, vê-se que não procede a afirmação dos recorrentes de que os preços eram compatíveis com o mercado. Como evidenciado pela unidade técnica, a análise comparativa com outras licitantes no próprio certame e com outros contratos mantidos pela Administração Pública na época demonstrou que o valor da UST ofertado pelo consórcio era substancialmente superior.

107. Da mesma forma, a alegação de que o serviço foi efetivamente prestado não é suficiente para elidir a irregularidade, pois a execução da hora trabalhada não justifica o pagamento por valores superfaturados.

108. A utilização da UST, embora fosse uma prática comum na época, não autoriza o distanciamento dos custos reais de execução e dos parâmetros de mercado, sendo dever do TCU examinar a economicidade e determinar a devolução dos valores superfaturados.

109. Além disso, a metodologia utilizada pelo TCU considerou parâmetros conservadores, incluindo salários acima da média da categoria e margens de lucro adequadas, o que refuta a tese de desconsideração da lógica contratual ou de estimativas incorretas. Por fim, a alegação de boa-fé e de cumprimento estrito do edital deve ser rejeitada porque o superfaturamento foi expressivo e às empresas integrantes do consórcio não cabe o recebimento de valores manifestamente superestimados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 25 de fevereiro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 926/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.301/2018-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).
 - 3.2. Responsáveis: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Carlos Luiz Barroso Júnior (563.644.741-87); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); Ptv Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); Tgv Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74).
 - 3.3. Recorrentes: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Ptv Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Tgv Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01).
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representantes do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé e Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Marcela Perillo Baptista (162271/OAB-RJ) e outros, representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda; Marcelo Goncalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Rafael Cezar dos Santos (342475/OAB-SP) e Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (242.953/OAB-SP), representando Rodrigo Sérgio Dias; Paola Karina Ladeira Bernardes (110459/OAB-MG), representando Tgv Tecnologia Ltda; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Leonardo Selhorst; Marlúcio Lustosa Bonfim (16619/OAB-DF), representando Albert Queiroz Silva; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Jefferson Rafael Silva; Luiz Carlos Quintella Neto (67974/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Rodrigo Sérgio Dias, Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva, Leonardo Selhorst e Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, bem como pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda. contra o Acórdão 1.435/2024-Plenário,

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

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Rodrigo Sérgio Dias, Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva e Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, bem como pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., para, no mérito, negar-lhes provimento;



9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Leonardo Selhorst para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, afastando o débito que lhe foi imputado, mas mantendo a multa, agora em montante menor e com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

9.3. em consequência do subitem anterior, dar a seguinte redação para os subitens 9.9 e 9.10 do Acórdão 1.435/2024-Plenário:

“9.9. julgar irregulares as contas de Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst, Jefferson Rafael Silva, Leonardo César Cavalieri dos Santos, Rodrigo Sérgio Dias, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “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, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, 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:

9.9.1. Responsáveis solidários: Albert Queiroz Silva e Jefferson Rafael Silva:

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)</i>
<i>2.195.521,00 (licenças)</i>	<i>17/2/2017</i>
<i>27.661,00 (instalação)</i>	<i>4/4/2017</i>
<i>66.666,66 (suporte - 1ª parcela)</i>	<i>4/4/2017</i>
<i>66.666,66 (2ª parcela)</i>	<i>4/5/2017</i>
<i>66.666,66 (3ª parcela)</i>	<i>29/6/2017</i>
<i>66.666,66 (4ª parcela)</i>	<i>13/7/2017</i>
<i>66.666,66 (5ª parcela)</i>	<i>17/8/2017</i>
<i>66.666,66 (6ª parcela)</i>	<i>20/9/2017</i>
<i>66.666,66 (7ª parcela)</i>	<i>9/10/2017</i>
<i>66.666,66 (8ª parcela)</i>	<i>19/1/2018</i>
<i>66.666,66 (9ª parcela)</i>	<i>19/1/2018</i>
<i>66.666,66 (10ª parcela)</i>	<i>19/1/2018</i>
<i>66.666,66 (11ª parcela)</i>	<i>19/3/2018</i>
<i>66.666,66 (12ª parcela)</i>	<i>18/5/2018</i>
<i>3.794,39 (treinamento – valor remanescente)</i>	<i>29/6/2017</i>
<i>19.589,56 (operação assistida – valor remanescente)</i>	<i>19/1/2018</i>
<i>57.816,00 (operação assistida – valor remanescente)</i>	<i>1/2/2018</i>

9.9.2. Responsáveis solidários: Leonardo César Cavalieri dos Santos e Rodrigo Sérgio Dias:

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)</i>
<i>66.666,66 (13ª parcela)</i>	<i>20/7/2018</i>
<i>66.666,66 (14ª parcela)</i>	<i>20/7/2018</i>



9.9.3. Responsáveis solidários: Albert Queiroz Silva, Jefferson Rafael Silva, PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., contratadas em consórcio:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)
218.128,15 (operação assistida – OS1 – preços excessivos)	19/1/2018
729.797,18 (operação assistida – OS2 – preços excessivos)	1/2/2018

9.10. aplicar aos responsáveis adiante arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores especificados, 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 do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL(IS)	VALOR (R\$)
Albert Queiroz Silva	500.000,00
Jefferson Rafael Silva	500.000,00
PTV Tecnologia da Informação Ltda.	115.000,00
TGV Tecnologia Ltda.	115.000,00
Leonardo César Cavalieri dos Santos	16.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	16.000,00

9.4. inserir o subitem 9.16 no Acórdão 1.435/2024-Plenário, com a seguinte redação:

“9.16. julgar irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b', c/c o art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as contas do sr. Leonardo Selhorst, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta 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 do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.”

9.5. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, à Fundação Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0926-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 ____ – Plenário

TC 020.019/2022-0

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar

Responsáveis: André Luís Azevedo Guedes (076.989.837-81); Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Fernando Buarque (667.827.247-15); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A (10.274.584/0001-47); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERPROS. APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE INVESTIMENTOS EM DEBÊNTURES DO GRUPO BRASIL FOODSERVICE GROUP S.A. – BFG. IRREGULARIDADES NA APROVAÇÃO E GESTÃO DOS INVESTIMENTOS. CITAÇÕES. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DIRETORES QUE APROVARAM OS INVESTIMENTOS E DA EMPRESA GESTORA DOS FUNDOS DE INVESTIMENTOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos, peça 314, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica, peças 315 e 316:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) apartada do TC 027.054/2020-9, TCE original que foi instaurada por força do Acórdão 1870/2020 – TCU – Plenário, oriundo do TC 027.190/2017-0, que, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas no Serpros – Fundo Multipatrocinado (Serpros), determinou, em sua alínea ‘a’ que:

a) determinar a autuação de processo(s) apartado(s) de tomada de contas especial para apurar o dano ao erário decorrente de investimentos com recursos do Serpros no Brasil Foodservice Group S/A (BFG), no American Trading Group (ATG) e no Grupo Canabrava, autorizando, desde logo, a realização das necessárias diligências e citações dos responsáveis envolvidos;

HISTÓRICO

2. A representação no TC 027.190/2017-0 analisou indícios de irregularidades em investimentos do Serpros que poderia atingir prejuízo na ordem de R\$ 2 bilhões (20% do patrimônio do fundo).
3. Nessa seara, a Previc, por ocasião da primeira intervenção no fundo, feita em 2015, apurou uma série de ilícitos, documentados no processo PREVIC nº 44011.000251.2015.25. Foram apuradas irregularidades nos investimentos realizados pelo Fundo em ativos de 3 grupos: Brasil Foodservice Group (BFG), American Trade Group (ATG) e Grupo Canabrava, totalizando o montante de R\$ 648.849.000,00.
4. No âmbito da TCE original (TC 027.054/2020-9), foram realizadas diligências em face da necessidade de sanear lacunas, conforme proposto na instrução preliminar (peça 173), para a obtenção de informações complementares junto ao Serpros, ao Serpro e à Previc.
5. O exame das informações obtidas, realizado mediante a instrução à peça 174, permitiu caracterizar a responsabilização pelos prejuízos causados aos cofres do Serpros, identificando-se os responsáveis e apurando adequadamente os débitos a eles atribuídos, de forma que se propôs, por conseguinte, a citação dos responsáveis com o fim de obter o ressarcimento ao fundo de pensão.
6. Porém, tendo em vista o grande número de informações e de responsáveis envolvidos no processo, e os diferentes investimentos objeto da Tomada de Contas Especial original, foi também proposta a constituição de processos apartados para a análise das manifestações requeridas, de modo a agilizar a conclusão do processo como um todo.
7. Assim, propôs-se que para cada Grupo Econômico investido (Grupo BFG, Grupo ATG e Grupo Canabrava) fosse autuado um novo processo, e ainda um somente para o caso CCI CTESO, para a análise das alegações de defesa.
8. A proposta do auditor informante, além de contar com a anuência dos titulares desta Unidade Técnica (peças 175 e 176), foi acolhida pelo Relator, que mediante o despacho à peça 177, autorizou a realização das citações e autuação de quatro novos processos apartados para a análise das alegações de defesa a serem apresentadas.
9. Desta forma, foi autuada a presente TCE, um dos quatro processos apartados, para tratar especificamente das seguintes citações realizadas, relacionadas ao Grupo BFG (peça 174, p. 51-52):

iii. Com relação ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio do FIP NSG: Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e NSG Capital Asset Management S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento	R\$ 50.000.000,00	22/05/2012

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente</i>		
<i>Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Segurança</i>		
<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração</i>		
<i>NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., Administrador FIP NSG</i>		
<i>NSG Capital Asset Management S.A., Gestor do FIP NSG</i>		

Valor atualizado até 14/07/2021: R\$ 83.215.000,00

iv. Com relação ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio de fundos exclusivos: Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras e ter efetuado análises insuficientes sobre o ativo alvo (IFC) da 3ª Emissão de Debêntures, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento</i>	R\$ 75.000.000,00	05/12/2012
<i>Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente</i>		
<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração</i>		

Valor atualizado até 14/07/2021: R\$ 112.087.500,00

v. Com relação à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI, com aporte de novos recursos no FIM FPI: 1. Eloir Cogliatti, André Luís Azevedo Guedes, Fernando Buarque e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento</i>	R\$ 20.000.000,00	19/06/2013

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>André Luís Azevedo Guedes, Diretor Presidente</i>		
<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade</i>		
<i>Fernando Buarque, Diretor de Administração</i>		
<i>NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., Administrador/Gestor do FIM FPI</i>		

Valor atualizado até 14/07/2021: R\$ 31.138.000,00

10. Após serem citados na TCE original, todos esses responsáveis relacionados ao presente processo apartado compareceram aos autos, apresentando alegações de defesa e juntando documentação, nas peças abaixo discriminadas:

RESPONSÁVEIS	ALEGAÇÕES DE DEFESA (PEÇAS)	DOCUMENTAÇÃO JUNTADA (PEÇAS)
<i>Luiz Roberto Doce Santos, Sílvio Michelutti de Aguiar e André Luís Azevedo Guedes</i>	178	179 a 194
<i>ICLA Consultoria Ltda. (atual nome da NSG Capital DTVM, sucessora da MHFT, cujo nome à época era a NSG Capital Asset)</i>	195	196 a 232
<i>Fernando Buarque</i>	233	234 a 251
<i>Eloir Cogliatti</i>	252	253 a 299
<i>Thadeu Duarte Macedo Neto</i>	300	301 a 306

11. As alegações de defesa foram analisadas pela instrução precedente (peça 158), que concluiu pela rejeição das alegações preliminares apresentadas por todos os responsáveis e, no mérito, pela rejeição parcial das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, de forma que foram acolhidas as seguintes alegações:

a) do Sr. Fernando Buarque, no sentido de que, à época dos fatos, como Diretor de Administração do Serpros, ao contrário dos outros diretores, não tinha direito a voto nas deliberações, de forma que resta elidida sua responsabilização, fato objetivo que também aproveita ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar, no que toca aos débitos decorrentes dos investimentos do Serpros nas Debêntures BFG por meio do FIP NSG e por meio de fundos exclusivos, pois à época era também Diretor de Administração do Serpros, restando ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar a responsabilização com relação à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI, com aporte de novos recursos no FIM FPI, no valor de R\$ 20 milhões, em 19/6/2013;

b) da ICLA Consultoria Ltda., atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, sucessora da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época era NSG Capital Asset Management S.A., no sentido de excluir a responsabilização pelos atos como administradora dos fundos, porém permanecendo incólume sua responsabilização como gestora dos fundos de investimento envolvidos.

12. Porém, em face de informação ventilada pela ICLA, no sentido de que parte dos recursos investidos permanece alocado no FIP FP2, que sucedeu o FIM FPI, e considerando que eventual valor residual existente nesse Fundo poderia refletir no débito apurado, foi proposta a realização de diligência junto ao Serpros para elucidar esta questão com vistas ao saneamento do processo.

13. Essa proposta contou com a anuência dos titulares dessa Unidade Técnica (peças 159 e 160), de forma que, com a devida delegação de competência, foi realizada a diligência mediante o expediente à peça 161, respondida pelo Serpros mediante o Ofício à peça 163.

14. A análise da resposta do Serpros foi procedida pela instrução à peça 168, que contou com a anuência dos competentes titulares desta Unidade Técnica (peças 169 e 170), concluindo-se que permanece inalterada a totalidade dos débitos apontados, haja vista que realmente houve perda total dos ruinosos aportes do Serpros discutidos nas presentes contas, de forma que se chegou à proposta de mérito no sentido de imputar os débitos em questão aos respectivos responsáveis que causaram o dano.

15. Em ato contínuo o representante do MP/TCU, mediante o parecer à peça 171, considerou adequadas as análises empreendidas por esta Unidade Técnica, manifestando concordância integral com o encaminhamento proposto pela instrução à peça 168.

16. Em seguida, o Relator, mediante o despacho à peça 172, considerando a observação do parquet especializado de que, embora não tenha havido prejuízo para o exame ou para o exercício do contraditório, constituiria melhor prática copiar as peças de defesa para estes autos, que tramitam de forma independente em relação ao processo originário, e em atenção aos princípios da eficiência e da razoabilidade na duração do processo, restituiu estes autos para a AudBancos para que se promova a juntada de todos os documentos considerados necessários e suficientes para a sua instrução e julgamento, incluindo as evidências que suportam os achados e as respectivas responsabilidades (matriz de responsabilização), citações, instruções e decisões preliminares e peças de defesa, referenciando-os em nova instrução de mérito sempre que mencionados.

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao despacho do Relator à peça 172, foram juntados aos presentes autos todos os documentos da TCE original (TC 027.054/2020-9) considerados necessários e suficientes para a sua instrução e julgamento (peças 173 a 306).

18. Cumpre observar que, em atenção ao Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro), ao autuarem a TCE original, juntaram as cópias dos documentos do TC 027.190/2017-0 (Representação inicial) ao TC 027.057/2020-9 (TCE original), para subsidiar a instrução daquela TCE.

19. A TCE original tratou de objetos variados, contando com mais de 700 peças, sendo por isso apartada em quatro processos, de forma que, para não tumultuar a instrução e julgamento das presentes contas, foram copiadas para o presente processo apenas as peças originais pertinentes à presente TCE.

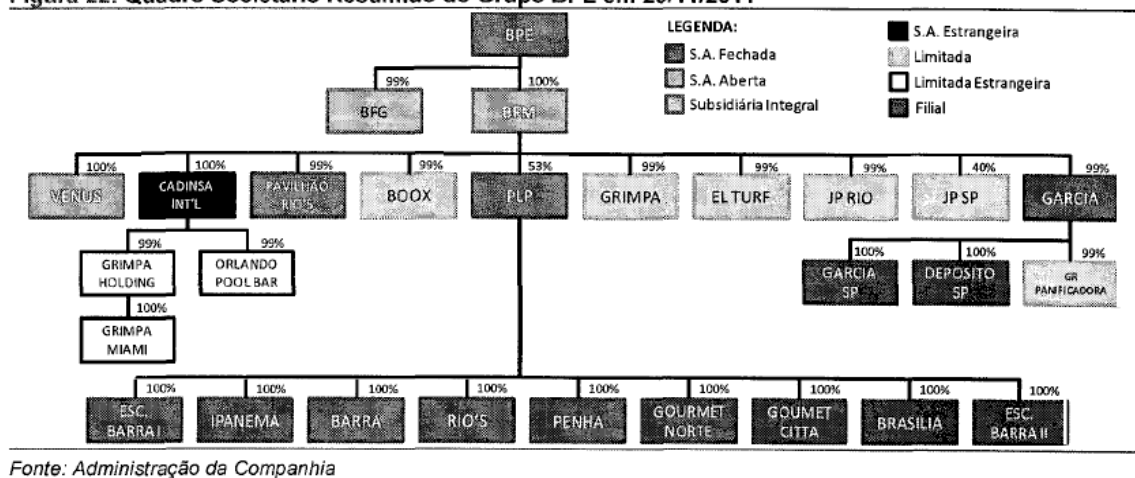
20. Desta forma, e ainda em atenção ao despacho do Relator, elabora-se, a partir da instrução precedente (peça 168), a presente instrução com o objetivo de referenciar as peças copiadas para os presentes autos, observando que não há alteração das conclusões e da proposta, ressaltando que foi refeita a análise da prescrição da pretensão punitiva, haja vista o transcurso do tempo ocorrido desde a última análise.

21. Em face da multiplicidade de fatos e da complexidade do processo, inicialmente importa transcrever, com ajustes no texto, os trechos da instrução original que examinou os inquinados investimentos do Serpros relacionados ao Grupo BFG, com vistas à compreensão das irregularidades tratadas nas presentes contas apartadas da TCE original (peça 174, p. 16-21):

87. No total, o Serpros concretizou três alocações em ativos do segmento alimentício do grupo BFG. À época do primeiro investimento, em 2012, o BFG era controlado pela BPE (Brasil Private Equity Group S/A) controladora das holding do grupo. A rede de restaurantes Porcão (PLP) respondia por 80% do faturamento do grupo, ao passo que outras nove empresas correspondiam aos 20% restantes. A seguir se encontra a estrutura do grupo ao final de 2011:

Estrutura Societária BPE

Figura 22: Quadro Societário Resumido do Grupo BPE em 29/11/2011



Fonte: Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S/A (peça 310, p. 50)

88. Não obstante, a 'Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S/A' se baseou apenas no grupo Porcão, utilizando demonstrações financeiras incompletas e não auditadas e premissas decorrentes de informações gerenciais fornecidas pelo Grupo BFG sem nenhum tipo de validação.

89. As alocações de investimentos do Serpros no grupo se deram da seguinte maneira:

I. Aquisição de cotas do FIP NSG VA (22/5/2012). O principal ativo do FIP eram debêntures conversíveis em ações de emissão da BFG. Foram adquiridas 41.879.729,8 cotas pelo valor de R\$ 50 milhões;

II. Aquisição de debêntures simples da BFG (5/12/2012). Por intermédio do FIM Credit CP, foram adquiridas 4.916 debêntures no valor de R\$ 50 milhões. Via FIM Aconcágua CP, foram adquiridas 2.458 debêntures por R\$ 25 milhões;

III. Reestruturação do investimento em cotas do FIP NSG VA (19/6/2013). Permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI, com aporte de novos recursos no valor de R\$ 20 milhões no FIM FPI.

90. Os gestores do Serpros efetuaram as aplicações sem a observância dos princípios da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, bem como não exerceram suas atividades com diligência, prudência, deixando de adotar práticas capazes de garantir o cumprimento do seu dever fiduciário, como se demonstrará.

91. Com relação à aquisição de cotas do FIP NSG, a análise deve ser efetuada com base nos ativos subjacentes. Considerando ainda que a quase totalidade dos recursos do Fundo estavam alocados em debêntures conversíveis em ações da 1ª emissão, 2ª série da BFG, este grupo, como destinatário dos recursos, deve constituir a base da análise.

92. Dentre os documentos relevantes de análise, encontram-se: a 'Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S/A' (peça 310, p. 3-67), realizada pela NSG Capital; a 'Análise do retorno estimado para o investimento em Debêntures conversíveis da Brasil Foodservice Group S.A.' (peça 310, p. 211-221), também emitida pela NSG Capital; as demonstrações financeiras PLP 2010/2011 (peça 310, p. 225-278); a 'Análise Básica FIP NSG Varejo e Alimentação' (peça 308, p. 169), realizada pelo Serpros; o 'Método de Avaliação FIP BFG' (peça 308, p. 167), realizada pelo Serpros; a CI DIMO 08/2012, de 14/5/2012 (peça 308, p. 157); a Nota Técnica 006 DRI/DIVI, de 15/5/2012 (peça 308, p. 161-163); a CI ASJU 52/2012, de 17/5/2012 (peça 308, p. 307-311); a Ata CAP 8/2012, de 17/5/2012 (peça 308, p. 291-303); e o Boletim de Subscrição FIP NSG VA, de 22/5/2012 (peça 308, p. 329-333).

93. *As Políticas de Investimentos do Serpros estabeleciam que o risco de crédito dos investimentos devia ser avaliado, com base em estudos próprios ou de terceiros, enquadrando cada ativo em baixo risco ou médio/alto risco. A DIAL emitiu os relatórios 'Análise Básica FIP NSG Varejo e Alimentação' (peça 308, p. 169) e 'Método de Avaliação FIP BFG' (peça 308, p. 167), concluindo favoravelmente ao prosseguimento da análise no Serpros.*

94. *A Nota Técnica 12/2012-DRI/DIAL (NT 12/2012) (peça 308, p. 173-193) consolidou os exames realizados pelo Serpros e foi tomada como principal subsídio para decisão na 8ª Reunião Ordinária do CAP, onde a aquisição de cotas do FIP NSG foi aprovada por unanimidade. A NT 12/2012 apresenta análise meramente descritiva, não se aprofundando nas características técnicas, em questões de governança, transparência ou da qualidade do ativo já presente na carteira. Por exemplo, não foi avaliado o risco de o Serpros não ter poder de influência nas decisões do FIP por possuir participação de apenas 17%.*

95. *Em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (Art. 5º, Parágrafo Primeiro) (peça 308, p. 341), o gestor no FIP adquiriu as debêntures BFG sem análise de rating, o que não foi detectado pelo Serpros quando de sua análise. Além disso, o Serpros não adentrou nas questões de reestruturação societária e situação econômica da emissora, tratou apenas de aspectos técnicos. As debêntures na carteira do FIP haviam sido emitidas em 29/6/2011, com prazo de 72 meses.*

96. *Em 1/11/2011, a Escritura da 1ª Emissão de Debêntures BFG foi alterada por termo de aditamento (peça 310, p. 383-413). Chamam a atenção duas cláusulas desse aditamento. A Cláusula IV, subitem 4.7.1 estabelece as garantias das debêntures, que seriam a alienação fiduciária de ações da BFG, da BFM (mesmo grupo econômico) e de outras empresas, destacando que os instrumentos de constituição dessas garantias deveriam estar averbados e registrados em trinta dias. A Cláusula VII, subitem 7.2, alíneas 'a' e 'b', por sua vez, determina a realização de due diligence contábil, fiscal, trabalhista e legal dos exercícios 2008 a 2011, a serem concluídas até 30/5/2012.*

97. *O Serpros não examinou ou verificou a validade das garantias. Quanto às análises de due diligence requisitadas, o Serpros se limitou a afirmar que a auditoria e due diligence em andamento aumentavam a segurança do investimento. Ora, para poder embasar a tomada de decisão, é essencial o conhecimento das conclusões desses procedimentos e não apenas se contentar em saber que estão sendo feitas. Em verdade, o Serpros nem procurou saber como estava o andamento de tais trabalhos.*

98. *Com relação à estratégia do grupo BFG, mais uma vez pode se afirmar que o Serpros não efetuou verdadeira análise diligente. A NT 12/2012 se limitou a reproduzir a estudo feito pela NSG Capital, gestora do FIP NSG, sem realizar qualquer avaliação ou emitir qualquer juízo de valor. Não foram analisados Planos de Negócio, Plano de Expansão, estudos de novos mercados, dentre outros.*

99. *O Plano de Expansão apresenta premissas bastantes otimistas, não questionadas pelo Serpros. A título de exemplo, o grupo Porcão, em 35 anos de história, possuía 7 restaurantes, mas o plano era abrir 9 novas lojas em 2012 (+120%) e 17 nos três anos seguintes (+350% nos quatro anos). Tenha-se em mente que o número de restaurantes influencia diretamente na previsão de receita, um dos principais drivers do valuation de uma companhia, demandando prudência e diligência nas análises. Expectativas irreais podem, portanto, super avaliar o ativo. A seguir, encontram-se os expressivos crescimentos de receita projetados, superiores a 70% nos dois primeiros anos:*

Projeção de receita BFG

Tabela 5 – Projeção de Receita Líquida

	2012E	2013E	2014E	2015E	2016E	2017E	2018E
Receita Líquida (R\$ mil)	200.949	358.363	514.725	667.006	781.346	871.186	971.355
Crescimento a/a	72,6%	78,3%	43,6%	29,6%	17,1%	11,5%	11,5%
# total de unidades	16	23	29	33	33	33	33
Crescimento a/a	128,6%	43,8%	26,1%	13,8%	0,0%	0,0%	0,0%
# unidades novas	9	7	6	4	0	0	0

Fonte: Análise NSG Capital

Fonte: NSG Capital (peça 310, p. 57)

100. O Serpros não avaliou a veracidade ou plausibilidade dessas premissas. As informações previam a abertura de 9 lojas até o final de 2012, em até seis meses da análise do Serpros, sendo que até aquele momento apenas 40% do montante necessário havia sido investido, sem questionamento por parte do Serpros.

101. Da mesma maneira, não foi avaliado o risco de subscrição parcial às debêntures, ou seja, de o BFG não conseguir angariar todos os recursos que pretendia. Em se materializando esse risco, o empreendimento e agressiva expansão estariam prejudicados, afetando o valor da empresa. O risco acabou se concretizando, pois apenas 66% do total ofertado foi efetivamente subscrito.

102. Prosseguindo, a premissa de margem EBITDA, essencial para o valuation, foi retirada de demonstrações incompletas e não auditadas de 2011 do Porcão. O Serpros não validou esses dados ou ofereceu qualquer tipo de crítica. A margem EBITDA utilizada no modelo (16,7%) (peça 310, p. 55) acabou por divergir expressivamente daquela que se depreende a partir das demonstrações auditadas (13,6%) (peça 310, p. 231 e 233).

103. Não obstante, na NT 12/2012 (peça 308, p. 189), o Serpros afirma que ‘as premissas foram consideradas adequadas e em alguns casos conservadoras’, se referindo ao documento de Avaliação Econômico-financeira BFG emitido pela NSG. Contudo, não há indicação de metodologia ou de procedimentos utilizados para a validação.

104. Partindo para a aquisição das Debêntures BFG por meio de fundos exclusivos (Aconcágua e Credit), destaque-se inicialmente que as debêntures possuíam prazo de 96 meses, com carência de 24 meses e pagamento do principal e juros em 72 parcelas (IPCA+ 8% a.a.).

105. Observa-se que não foi avaliado o risco de concentração, uma vez que o Serpros estava pela segunda vez (após as cotas do FIP NSG) realizando investimentos no mesmo grupo econômico. Além disso, os recursos seriam destinados, em grande parte à IFC (International Food Company), frigorífico do grupo. Contudo, as análises de investimento não alcançavam a IFC.

106. Os documentos que embasaram a análise foram: NT DIAL 26/2012 (peça 309, p. 235-257); Ata CAP 19/2012; NT DIVI 23/2012 (peça 309, p. 205-211); NT DIME 12/2012 (peça 309, p. 215-227); CI DIMO 25/2012 (peça 309, p. 231); Parecer ASJU 15/2012 (peça 309, p. 267-283); Relatório de Rating DEB BFG (peça 310, p. 443-453); Escritura 3ª Emissão Debêntures BFG (peça 309, p. 315-375); Demonstrações Financeiras DF PLP 2010-2011 (peça 310, p. 225-278); dentre outros.

107. Em análise preliminar, a DIAL emitiu o ‘Método de Avaliação Debêntures BFG’ (peça 309, p. 261-263), atribuindo nota conceito à proposta de investimento e emitindo parecer favorável à continuidade da análise. No Parecer ASJU 15/2012 (peça 309, p. 267-283), a área jurídica consigna a impossibilidade de estimar o prazo para finalização do registro da alienação fiduciária dos imóveis dados em garantia, pois possuíam gravames.

108. Considerando que os imóveis devem estar livres e desembaraçados para constituir garantia, o fato é que naquele momento a garantia consistia basicamente das cotas de fundo a ser indicado. Logo, não havia como avaliar o real valor das garantias, o que não foi levado em

conta pelo Serpros, que não efetuou quaisquer análises sobre a efetividade, qualidade e valor dessas garantias.

109. A Nota Técnica 26/2012-DRI/DIAL (NT 26/2012) (peça 309, p. 235-257) consolidou os exames realizados pelo Serpros e foi tomada como principal subsídio para decisão na 19ª Reunião Extraordinária do CAP de 2012 (peça 309, p. 287-289), onde a aquisição das debêntures BFG foi aprovada por unanimidade.

110. Partindo para a análise da NT 26/2012 (peça 309, p. 235-257), o Serpros descreve o grupo BFG, apresentando sua estrutura organizacional e números financeiros e operacionais. Contudo, a EFPC não evidencia as diligências eventualmente realizadas para validação das informações sobre as novas lojas inauguradas e a inaugurar, não tendo realizado qualquer análise, seja qualitativa ou quantitativa sobre as informações descritas.

111. Considerando ainda que este era o segundo investimento do Serpros no grupo BFG, era de se esperar que o Serpros, no mínimo, questionasse o não atingimento de algumas premissas, como a abertura de novos restaurantes, mas o Serpros aceitou as premissas sem contestação.

112. Novamente, não foi avaliado o risco de subscrição parcial, que poderia comprometer os objetivos do projeto. De fato, a subscrição efetiva alcançou somente 58% do montante pretendido. Deve-se destacar ainda que grande parcela da subscrição se deu mediante a entrega de debêntures da 1ª emissão, 1ª série, o que na prática significava a não entrada de recursos novos na companhia. Como resultado, o BFG não conseguiu implantar o IFC na maneira desejada e, ao final de 2013, precisou arrendar parte das instalações.

113. Mais uma vez, o Serpros não questiona, valida ou analisa as premissas de crescimento apresentadas na estratégia do BFG. Nessa ocasião, o plano de expansão se mostrava ainda mais audacioso, com previsão de abertura de 65 lojas num prazo de dois anos. Relembre-se que nem o plano anterior, de abertura de 9 lojas em 2012 estava sendo cumprido, o que era de conhecimento do Serpros.

114. Com relação à IFC, o Serpros igualmente aceita informações, premissas e estimativas sem realizar qualquer tipo de validação, análise ou questionamento. Não foram avaliados a ausência de expertise da BFG no ramo frigorífico, a baixa sinergia do Porcão com a IFC (12% da produção iria para os restaurantes do grupo apenas) e nem o valor de investimento necessário para que o empreendimento fosse bem sucedido.

115. O Serpros não apresentou evidências de validação das hipóteses e premissas do modelo de fluxo de caixa do BFG e da IFC. As premissas de Margem Bruta e Margem EBITDA foram extraídas de demonstrações financeiras incompletas e não auditadas, mais uma vez. Na época da análise do Serpros, as demonstrações referentes ao período 2010/2011, completas e auditadas, já se encontravam disponíveis, mas não foram utilizadas pelo Serpros.

116. Partindo para a análise da última operação com o Grupo BFG, a reestruturação das cotas do FIP NSG com subsequente aporte de R\$ 20 milhões em cotas do FIM FP1, nota-se como principais documentos que embasaram a análise: NT 10/2013 DRI/DIAL (peça 309, p. 634-648), NT 10/2013 DRI/DIVI (peça 309, p. 694-698), Parecer ASJU 10/2013 (peça 309, p. 702-708), Ata CAP 8/2013 (peça 307, p. 451-459), Ata CAP 12/2013 (peça 307, p. 483-489), dentre outros.

117. O administrador dos fundos propôs ao Serpros concentrar os investimentos dos FIP NSG e FII RSB1 em um único fundo, o FIM FP1. Assim, a DIAL efetuou estudos e atribuiu nota conceito à proposta, com parecer favorável ao prosseguimento da análise.

118. A Nota Técnica 10/2013-DRI/DIAL (NT 10/2013) (peça 309, p. 634-648) consolidou os exames realizados pelo Serpros e foi tomada como principal subsídio para decisão na 8ª Reunião Ordinária do CAP de 2013, onde a operação de realocação dos ativos BFG e aporte adicional de R\$ 20 milhões foi aprovada por unanimidade. O Serpros possuía participação de 16% no FIP NSG e passaria a ter 17,7% do FIM FP1.

119. Destaque-se que o Serpros não apresentou à Previc os documentos da proposta do administrador e acordos com os termos desta proposta. No mesmo sentido, não foram apresentados estudos que comprovassem a necessidade e avaliação do montante de recursos novos.

120. Tendo em vista que o ativo alvo do FIM FPI era o FIP NSG, o qual possuía em sua carteira somente debêntures BFG, a análise da operação se centrou no BFG. O Serpros tomou como base a análise realizada anteriormente (NT 12/2012), de modo que as observações dos itens 94 a 103 desta Instrução se aplicam novamente.

121. Chama a atenção o fato de o Serpros não ter realizado nenhum tipo de atualização em sua análise. Desde a primeira análise, ocorreram fatos relevantes que impactaram no valor do grupo BFG, como o atraso no cronograma de implantação de novas lojas, a subscrição parcial de debêntures e a aquisição da IFC, para citar alguns. Ignorar todos esses aspectos demonstra a falta de diligência com a qual o Serpros agiu. (com ajustes no texto)

22. Ainda visando facilitar a compreensão processual, transcreve-se abaixo a análise das alegações de defesa dos responsáveis procedida na instrução precedente (peça 158, p. 10-38):

Responsáveis: Luiz Roberto Doce Santos, Sílvia Michelutti de Aguiar e André Luís Azevedo Guedes

Alegações de defesa apresentadas em conjunto (peça 178):

22. Em preliminar, os responsáveis sustentam que o TCU não tem competência para fiscalizar diretamente entidades fechadas de previdência complementar, alegando que essas entidades não administram recursos públicos e que o legislador teria criado a Previc para este fim.

23. Neste sentido, citando que está em trâmite no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 817 que está apreciando esta questão, requerem a suspensão do presente feito até o julgamento dessa Arguição.

24. Ainda em preliminar, alegam violação à ampla defesa dos responsáveis e a ocorrência de prescrição punitiva e ressarcitória, considerando que a citação foi realizada mais de oito anos após os questionados investimentos, bem como observam que não há que se falar em imprescritibilidade, conforme entendimento do STF no julgamento do RE 852475, em que se fixou o Tema 897.

25. No mérito, inicialmente tecem observações e notícias acerca da intervenção federal iniciada em 2015 no Serpros, decretada pela Previc, alegando que a Comissão de Inquérito que sucedeu o referido regime ao qual se submeteu o Serpros teria sido contaminada por vícios e nulidades, não tendo observado os pressupostos básicos do devido processo legal, ignorando a boa-fé dos acusados e decretando de maneira autoritária a suposta má-gestão dos mesmos como causa da intervenção.

26. Aduzem que a tomada de contas especial está embasada em processo administrativo da Previc que foi construído mediante vícios e nulidades, que inclusive teria sido objeto de ação anulatória em trâmite na justiça federal, apontando como vícios a ausência de individualização das condutas dos defendentes e a violação aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

27. Outrossim, alegam a inexistência de ato ilícito, entendendo que os atos praticados pelos responsáveis estariam eivados de boa-fé e que restaria ausente a gestão temerária dos administradores do fundo de pensão.

28. Para sustentar esta tese, observam que o Conselho Monetário Nacional (CMN), a partir de 2010, autorizou os fundos de pensão a diversificarem os investimentos, permitindo a aplicação em ativos com maior risco, mas que garantam a oportunidade de uma maior rentabilidade. Porém, observam que os investimentos podem sofrer variação de acordo com o mercado e, desta forma, não se pode exigir dos gestores obrigação de resultado, mas de meio, de envidar

todos os esforços, empreender todos seus conhecimentos, demonstrar transparência e agir de forma diligente para alocar recursos, a partir de análises técnicas feitas por especialistas.

29. Assim, alegam que neste caso não há como impor responsabilidade subjetiva, pontuando que suas deliberações sobre o investimento foram tomadas com base em decisões do Comitê de Aplicação (CAP), que tinham competência exclusiva para decidir sobre aquisição de ativos, mediante um vasto procedimento de análise e estudo realizado pelas áreas técnicas sobre os riscos de liquidez, jurídicos e regulatórios, previamente cumprido de forma imperiosa. E, para que as decisões de investimento fossem tomadas no CAP, diversas informações eram disponibilizadas por áreas especializadas.

30. Portando, sustentam que permanece hígida a conduta dos responsáveis, que tinham se pautado estritamente ao cumprimento de suas atribuições, nos limites das prerrogativas a eles conferidas, e em manifesta observância ao: (i) dever de diligência; (ii) cumprimento das finalidades da sociedade; (iii) dever de lealdade; (iv) de evitar situações de conflito de interesses e ao (v) de informar.

31. Ainda pondera que esta Corte de Contas parte da equivocada premissa de que o Comitê de Aplicação possuiria um núcleo consultivo e um núcleo decisório, considerando que todos aqueles que compunham e integravam o CAP possuíam poder decisório, sendo descabida, portanto, a diferenciação.

32. Destaca que, para a aquisição de um ativo pelo Serpros é realizado um macroprocesso envolvendo mais de 40 intervenientes. Que todos os investimentos já vinham aprovados pelo Comitê de Investimentos – coordenado pelo DRI (Diretor de Investimento) – por meio da expedição de Nota Técnica Conjunta.

33. Que o Diretor de Investimentos era o responsável técnico (AETQ) com expertise necessária para análise das questões específicas concernentes a cada um dos investimentos.

34. Outrossim, pontua que não há como conceber o cabimento das acusações de má-gestão, se os Fundos de Pensão, como é o caso do Serpros, são obrigados a enviar à Previc os seguintes demonstrativos para que a Autarquia faça o monitoramento dos dados atuariais e dos investimentos realizados no âmbito de cada plano de benefícios: (i) Balancete Contábil, mensalmente; (ii) Demonstrativo de Investimentos, mensalmente; (iii) Demonstrativo Atuarial – DA, anualmente; e (iv) Demonstrações Contábeis – Balanço Patrimonial, anualmente.

35. Que foram realizadas diversas auditorias na entidade entre 2012 e 2015, que concluíram pela conformidade dos investimentos.

36. No intuito de corroborar com a tese de boa-fé que teria contemplado os atos dos responsáveis, informam que, ainda durante a atuação deles no Serpros, foi instituída a gerência de riscos e governança dos investimentos, bem como implantada uma política de gestão de riscos corporativos, a qual foi aprovada pelo Conselho de Administração da entidade.

37. Entendem que a aprovação das contas do fundo de pensão pelos órgãos regulamentadores comprova a ausência de ilicitude.

38. Por fim, observa que a responsabilidade deles deve ser analisada sob a ótica do business judgement rule, segundo a qual a responsabilização pessoal dos administradores pode ser afastada, ainda que a decisão negocial tiver causado prejuízos, se atendidos pressupostos objetivos e de ordem subjetiva.

39. Diante do exposto, os responsáveis requerem:

- a) que seja reconhecida a incompetência do TCU para fiscalizar o Serpros;*
- b) acaso não atendida, que se suspenda o presente processo até o julgamento final da ADPF n. 817 em trâmite no STF;*
- c) ultrapassadas estas questões, que seja reconhecida a prescrição quinquenal;*

d) no mérito, que sejam acolhidas as alegações de defesa para afastar qualquer responsabilidade deles na presente tomada de contas especial.

Análise:

40. As preliminares arguidas pelos responsáveis não se sustentam.

41. A competência desta Corte de Contas na fiscalização de entidades fechadas de previdência complementar é inconteste no âmbito desta Casa, tendo sido confirmada definitivamente em sede de consulta promovida pela Previc, por meio do Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário (Relator: Augusto Nardes). O TCU vem reiteradamente reafirmando este entendimento, como se verifica na manifestação abaixo transcrita do Acórdão 1.616/2021-TCU-Plenário (Relator: Bruno Dantas), in verbis:

19. Devido ao exposto, julga-se conveniente que esta Corte de Contas reafirme sua competência fiscalizatória frente à Entidade de modo a que tais questionamentos sejam definitivamente superados, contribuindo para o melhor andamento dos trabalhos futuros desta Unidade Técnica. Registre-se que não cabe à Funpresp-Exe definir a competência desta Corte de Contas.

20. Quanto ao mérito da questão, é inconteste a competência desta Corte de Contas na fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar de patrocínio público federal. Nesse sentido, este Tribunal já se pronunciou definitivamente por meio do Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário (Relator: Augusto Nardes), em sede de consulta promovida pela Previc.

*21. Conforme a decisão exarada por esta Corte de Contas, os recursos integrantes das contas individuais dos participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (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 EFPC, **são considerados de caráter público.***

*22. Ademais, a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, **não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico**, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federal atribui competência.*

*23. O Tribunal **verificará o cumprimento dos dispositivos** da Constituição Federal, das Leis Complementares 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 sua lei orgânica, em seu regimento interno, em suas resoluções administrativas, instruções e decisões normativas**, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias.*

24. Para melhor esclarecer a decisão exarada por este Tribunal, é interessante analisar o Relatório e o Voto que embasaram o referido Acórdão. De fato, nem a superveniência de normas infraconstitucionais/infralegais, ainda que primárias, teriam o condão de afastar a competência do TCU, que é constitucional (grifo nosso):

‘Relatório:

*Essa análise vai ao encontro do **posicionamento do Supremo Tribunal Federal**, exarado no MS 25.181-6/DF, de que os **recursos transmitidos por empresas estatais na condição de patrocinadores são, em essência, de índole pública**, o que ratifica a existência de jurisdição do TCU nesses casos.*

(...)

*mas **não pode o TCU se negar a exercer sua competência constitucional de zelar pelo bem público** (art. 71 da Constituição Federal), de forma que a **fiscalização do controle***



externo complementa a realizada pelo Poder Executivo (Previc, Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, CNPC, Secretaria da Receita Federal e Controladoria-Geral da União).

(...)

42. Logo, quanto à apuração de infrações, o TCU deve fiscalizar as EFPC com base na legislação especial a elas imposta (LC 109/2001 e Decreto 4.942/2003), e em outras normas aplicáveis aos demais casos, e também nos princípios gerais da Administração Pública e demais princípios constitucionais e, na hipótese de ser necessária a aplicação de penas por parte deste Tribunal aos responsáveis pela gestão de EFPC, essas serão as tipificadas na Lei Orgânica c/c o Regimento Interno do TCU.

Voto:

Com efeito, a superveniência de normas infraconstitucionais ou infralegais, ainda que primárias na regulamentação e fiscalização de determinadas atividades no interesse do Estado, como é o caso da Previdência Complementar, a cargo da Previc e de outros órgãos federais, a exemplo do CNPC, Conselho Monetário Nacional (CMN), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), não têm o condão de afastar as competências deste Tribunal.

25. No mesmo sentido, em decisão no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o Min. Roberto Barroso (MS 34.738, DF), estatuiu que o TCU possui competência para a fiscalização do dinheiro empregado pelas entidades fechadas de previdência complementar. Ratificou ainda que a competência da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) não afasta a competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas entidades fechadas de previdência complementar, direta ou indiretamente.'

42. Dessa forma, vislumbra-se a competência constitucional desta Corte de Contas para fiscalizar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar que possuem patrocínio estatal federal, dentre as quais se inclui o Serpro.

43. Frise-se que, pelo princípio da independência das instâncias, a existência da citada ADPF n. 817 em trâmite no STF, que está apreciando esta questão, não obsta o exercício do controle externo, de forma que não se deve acolher o pedido para suspender o presente feito até o julgamento definitivo do STF.

44. Tampouco procede a alegação de prejuízo amplo à defesa decorrente de citação realizada cerca de oito anos após as irregularidades. Com efeito, esta Corte tem admitido o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em processos em que há o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador e as citações. Neste sentido, citam-se os Acórdãos: 10.385/2011-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro); 2.511/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman); 1.930/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar); 1.077/2012-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Weder de Oliveira); 938/2012-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Raimundo Carreiro).

45. Ademais, não se presume o prejuízo à defesa com o simples decurso de prazo, precisando restar comprovado que há obstáculos intransponíveis ao exercício do direito de defesa, competindo às partes aduzir os elementos objetivos que demonstrem o real prejuízo para suas defesas.

46. Tampouco procede a alegação de ocorrência de prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas, conforme análise em tópico acima (itens 12 a 18 desta instrução). Cabe observar que o TCU editou a Resolução TCU 344/2022, mediante a qual o TCU regulamentou o tema, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.

47. No mérito, também não se aproveitam as alegações carreadas pelos responsáveis.

48. De início, cumpre notar que o TCU, ao executar atividades de controle externo, não está sujeito a outras instâncias, de forma que alegados vícios e falhas eventualmente ocorridos em comissão de inquérito e em processo no âmbito da Previc não teriam nenhum reflexo nas presentes contas. Frise-se que o presente processo não se fundamenta em processo administrativo da Previc, mas no Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, que determinou sua autuação com base nas conclusões da representação (TC 027.190/2017 0), formulada para apurar as irregularidades em questão.

49. Ademais, não se está questionando a possibilidade de aplicação dos recursos do Serpros em ativos com maior risco, que garantissem a oportunidade de uma maior rentabilidade, se realizada regularmente, nem se está exigindo obrigação de resultado pelos investimentos realizados.

50. O que ensejou a responsabilização dos diretores do Serpros foi justamente a constatada ausência de conduta diligente no sentido de tomar decisões negociais que sejam devidamente informadas, refletidas e desinteressadas, obrigação de meio que balizou a aferição das condutas dos responsáveis, critérios estes consubstanciados na chamada business judgement rule, regra reconhecida pelos próprios responsáveis.

51. Estes critérios, a seguir detalhados, são pacificamente aplicados por esta Corte e são adequadas para balizar a análise das condutas dos dirigentes do Serpros.

52. A jurisprudência desta Corte de Contas, assentada nos documentos que subsidiam o Acórdão 1839/2018-Plenário, solidifica o entendimento de que o administrador da companhia deve ter o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios. Identicamente, à luz do direito corporativo, consta do art. 158 da Lei das S.A.:

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.

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

§ 2º Os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.

53. O art. 158, já citado, aduz pressuposto importante para a apreciação da responsabilidade de administradores: em princípio não tendo agido contrariamente à lei ou ao estatuto, e, dentro de suas atribuições, não terem atuado com culpa ou dolo, não respondem civilmente por prejuízos por eles causados. Em outras palavras, não são passíveis de responsabilização por prejuízos, caso estes tenham sido decorrentes de ato regular de gestão (Acórdão 2824/2015-TCU-Plenário, de 4/11/2015. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Relatório da Unidade Técnica).

54. O dispositivo é a materialização do sobredito business judgement rule. Consoante a motivação, em assunto semelhante, tratada no Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, 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’.

55. *Consoante ensina Nelson Eizirik:*

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)

56. *Quer dizer que, não obstante um resultado de negócio ruinoso, atendido o dever de meio em consonância com o business judgment rule, o gestor não pode ser responsabilizado; e tampouco a decisão se expõe a revisão judicial.*

57. *Em verdade, consoante o art. 153 da Lei 6.404/1976, ‘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’, e há que se considerar que a gestão dos riscos de um projeto da envergadura, em razoável presunção, atrai proporcional zelo e diligência na motivação da esfera decisória.*

58. *Como se verificou na análise da instrução precedente, transcrita acima no item 11 desta instrução, no processo decisório analisado faltou o cuidado e diligência que os agentes do Serpros deveriam empregar ao cuidar dos negócios do Fundo de Pensão, destacando-se a ausência de uma verdadeira análise, avaliação e juízo de valor acerca do negócio, limitando-se a reproduzir estudo feito pela NSG Capital, gestora do FIP NSG, como verificado na NT 12/2012, que consolidou os exames realizados pelo Serpros e foi tomada como principal subsídio para decisão na 8ª Reunião Ordinária do CAP, onde a aquisição de cotas do FIP NSG foi aprovada por unanimidade. Como se verificou, a NT 12/2012 apresenta análise meramente descritiva, não se aprofundando nas características técnicas, em questões de governança, transparência ou da qualidade do ativo já presente na carteira.*

59. *A apresentação formal de análises realizadas pelas áreas técnicas do Serpros não vincula os votos dos diretores na aprovação do investimento, que deveriam questionar a falta de verdadeiras análises aprofundadas sobre o negócio, premissas otimistas e riscos envolvidos, dever de cuidado não observado que enseja a responsabilização pelo ruinoso investimento, motivo pelo qual não se acolhem as alegações de defesa apresentadas.*

60. *Porém, observa-se que aproveita ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar o fato trazido aos autos pelo Sr. Fernando Buarque, a seguir detalhado, que demonstrou que, à época dos fatos, o Diretor de Administração do Serpros, ao contrário dos outros diretores, não tem direito a voto nas deliberações (peça 233, p. 32-33), conforme o Regimento Interno, de forma que para este responsável apenas subsiste o débito solidário de R\$ 20.000.000,00 (valor em 19/6/2013), decorrente de seu voto à época como Diretor de Segurança da Entidade.*

Responsável: Fernando Buarque

Alegações de defesa (peça 233):

61. *O responsável apresenta como argumentação central em sua defesa a alegação de que, à época dos fatos, era Diretor de Administração do Serpros e, nessa condição, não tinha direito de voto nas reuniões do CAP em que se aprovavam os questionados investimentos, conforme o Regimento Interno vigente, de forma que não poderia ser responsabilizado pelo débito, considerando que não aprovou nem tinha poderes para deliberar sobre a aprovação dos investimentos criticados.*

62. *Observa que isso restou reconhecido no julgamento da Ação Declaratória de Nulidade n. 0178185-32.2016.4.02.5101, cujo trâmite se deu na Justiça Federal, no âmbito da 6ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), que, seguindo o parecer do MPF, anulou a penalidade aplicada pela Previc a Fernando Buarque, pois reconheceu que o mesmo nunca teve direito a voto no Comitê de Aplicações – CAP, consoante o Regimento Interno do Serpros vigente à época.*

63. *Pondera que já se operou o trânsito em julgado do referido acórdão, entendendo que não haveria dúvidas da existência de coisa julgada material sobre a mesma matéria tratada nesta TCE. Assim, entende que a exclusão de Fernando Buarque destes autos é medida que se impõe, sob pena de violação ao art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB/1988.*

64. *Caso se entenda que não há coisa julgada pela parte dispositiva do acórdão, alega que se deve entender a ausência de responsabilidade de Fernando Buarque como uma questão prejudicial que foi acobertada pela coisa julgada material, na forma do art. 503, § 1º, do CPC/15.*

65. *Aduz que não resta outra alternativa nesta TCE que não seja o reconhecimento da ausência de nexo de causalidade e responsabilidade de Fernando Buarque, pois ele não tinha direito de voto.*

66. *Em que pese a seara administrativa ser independente da seara judicial, entende que a decisão do TCU está sujeita à análise do Poder Judiciário, que seria competente para anular decisões do TCU.*

67. *Que, da mesma forma que já anulou a penalidade imposta a Fernando Buarque, o TRF-2 também anularia eventual penalidade aplicada pelo TCU a Fernando Buarque pelos mesmos fatos.*

68. *Observa que esse TCU já reconheceu a necessidade de atenção à decisão judicial, citando o TC 011.101/2003-6, em que houve decisão judicial na esfera cível a afastar responsabilidade com base em farta produção probatória, e o TCU teria reconhecido a necessidade de atenção à decisão judicial.*

69. *Que o TCU tem observado a coisa julgada em decisão proferida na esfera penal que absolve réu pela ausência de autoria e materialidade, conforme o seguinte entendimento:*

Direito Processual. Princípio da independência das instâncias. Decisão judicial. Sentença penal absolutória. 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 for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade não é excluída.

70. *Alega que o citado julgado do TRF-2 também analisou a responsabilidade subjetiva de Fernando Buarque e concluiu que não há dolo nos atos praticados por Fernando Buarque.*

71. *Também alega que já ocorreu a prescrição quinquenal perante o TCU, considerando que o prazo começou a correr na prática do suposto ato, no caso de Fernando Buarque, no dia 13 de junho de 2013 (data da única reunião do CAP que Fernando Buarque participou, sem direito a voto), entendendo então que a prescrição teria ocorrido em 13 de junho de 2018.*

72. *Pondera que houve má-fé do Serpros, alegando que teria ocultado do TCU a existência e o trânsito em julgado da decisão TRF-2.*

73. *Ainda entende que manter Fernando Buarque nesta TCE vai de encontro à eficiência e celeridade, que seria desperdiçar recursos públicos com a produção de provas que já teriam sido produzidas. Que a descon sideração de tais provas pelo TCU ensejaria grave violação ao princípio da eficiência, e ainda iria de encontro ao princípio da celeridade processual, que também se aplica ao processo administrativo, conforme previsão constitucional.*

74. *Alega ser necessária intimação do Ministério Público junto ao TCU para emitir seu próprio parecer a respeito do citado parecer do Ministério Público Federal.*

75. *Que as operações com ativos do Grupo BFG eram continuidade de operações já aprovadas em 2012, antes de Fernando Buarque ser Diretor de Administração, que a culpa é da gestão anterior.*

76. *Ainda considera que as contas do Serpros foram aprovadas em 2013 pelo Conselho e pela Previc.*

77. *Que não haveria uma individualização das condutas praticadas, nem delimitação do alegado dano sofrido pelo Serpros, que seria uma mera dedução de prejuízos que não seriam estimáveis, considerando que o Serpros ainda possui as cotas do FIP ETB em sua carteira e assim existiria probabilidade de esses investimentos renderem rendimentos.*

78. *Por outro lado, pondera que investimento significa risco, de forma que mesmo diante da análise técnica de profissionais experientes no mercado, os investimentos se tornaram prejuízos, de forma que essa Tomada de Contas Especial precisaria delimitar o valor do dano que era possível ser previsto, do valor do dano ocasionado pelas influências do mercado.*

79. *Não desconhece que o TCU admite, em determinadas hipóteses, a realização de cálculo de dano ao erário por estimativa, mas alega que uma eventual condenação em dano ao erário com base na atual situação de mercado não mereceria sequer ser cogitada*

80. *De igual modo, suscita que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que somente são indenizáveis danos certos e cabalmente comprovados*

81. *Face ao exposto, Fernando Buarque requer:*

i. a exclusão liminar de Fernando Buarque desta TCE em razão da coisa julgada material quanto à ausência de responsabilidade de Fernando Buarque, fruto do acórdão do TRF-2;

ii. subsidiariamente, a exclusão liminar de Fernando Buarque diante da coisa julgada sobre a ausência de responsabilidade de Fernando Buarque, ainda que entendida como questão prejudicial, formou coisa julgada material, na forma do art. 503, § 1º, do CPC/15;

iii. A intimação do MPTCU para opinar sobre os efeitos da manifestação do MPF na ação do TRF-2 e do acórdão do TRF-2 sobre essa TCE e sobre eventual poder coercitivo de uma decisão que contrarie a coisa julgada judicial;

iv. o reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento, em atendimento ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal;

v. ultrapassadas as preliminares, o acolhimento das presentes razões de defesa, com a consequente absolvição de Fernando Buarque das acusações objeto dessa TCE;

vi. a produção de prova de todos os tipos admitidos em Direito, nomeadamente a produção de prova pericial, bem como de prova testemunhal, bem como ainda a prova emprestada da Ação Declaratória de Nulidade nº 0178185-32.2016.4.02.5101 e do processo administrativo PREVIC nº 44011.000251/2015-25.

Análise:

82. *As alegações preliminares do responsável não merecem acolhida.*

83. *A prescrição quinquenal não ocorreu até o momento, conforme já analisado acima nos itens 12 a 18 desta instrução.*

84. *Já a citada decisão judicial prolatada na Ação Declaratória de Nulidade n. 0178185-32.2016.4.02.5101, transitada em julgado, não vincula decisão a ser tomada pelo TCU, em face do princípio da independência das instâncias. A exceção ocorre em decisão proferida na esfera penal que absolve réu pela ausência de autoria e materialidade, conforme citado na defesa, mas isso não se verifica no caso presente. Tampouco pode ser aproveitado no caso o citado TC 011.101/2003-6, em face de circunstâncias concretas diversas.*

85. *Nem há como acolher o pedido de intimação do MPTCU especificamente para opinar sobre os efeitos da manifestação do MPF na ação do TRF-2 e do acórdão do TRF-2 sobre essa TCE e sobre eventual poder coercitivo de uma decisão que contrarie a coisa julgada judicial, haja vista a ausência de previsão legal para este fim específico.*

86. *No mérito, inicialmente cumpre observar que, ao contrário do alegado, houve a indicação das condutas irregulares cometidas pelos responsáveis solidários ao correspondente débito, como se verifica na citação, in verbis:*

por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

87. *Tampouco se acolhe a alegada falta de delimitação do dano. Conforme bem analisado na instrução precedente, no trecho abaixo transcrito (peça 174, p.44-45), a jurisprudência desta Casa admite a quantificação do débito por estimativa, e no caso se verificou o dano sofrido pela desvalorização efetiva sofrida, não por mera flutuação de mercado, sendo inverossímil uma reversão do prejuízo:*

251. Quanto à quantificação do débito, primeiramente é necessário explicitar a jurisprudência desta Corte de Contas no assunto. A seguir estão expostos alguns Acórdãos que tratam da quantificação do débito por estimativa (grifos nossos):

- Admite-se a apuração de débito por meio de **estimativas confiáveis**. (Acórdão 653/2012-TCU-Plenário, Relator: Augusto Nardes);*
- A averiguação do débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, é apurada quantia que seguramente **não excederia o real valor devido**. (Acórdão 1386/2010-TCU-Plenário, Relator: Augusto Nardes);*
- Em primeiro lugar, a dificuldade de quantificação do dano não inviabiliza seu cálculo, que **pode ser feito por estimativa**. As únicas restrições, nesse caso, são que os **critérios utilizados sejam tecnicamente razoáveis** e que o **valor imputado seja seguramente inferior ao possível prejuízo**, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do erário e lesão indevida ao patrimônio do responsável. (Acórdão 538/2010-TCU-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz).*

252. Como se nota, o cálculo por estimativa, a exemplo do que foi feito no âmbito da fiscalização que resultou no Acórdão 630/2017-TCU-Plenário, é possível, desde que os critérios sejam razoáveis e o valor imputado seja seguramente inferior ao possível prejuízo.

253. Tendo isso em mente, e prezando pelo princípio da prudência, no caso concreto desta instrução utilizar-se-á como quantificação do dano o valor histórico aportado em cada investimento, considerando a data do aporte e a desvalorização sofrida, conforme informado pelo Serpros.

88. Porém, entende-se que se deve acolher, no mérito, a alegação central trazida pelo responsável, pois demonstrou que, à época dos fatos, o Diretor de Administração do Serpros, ao contrário dos outros diretores, não tinha direito a voto nas deliberações (peça 233, p. 32-33), conforme o Regimento Interno, de forma que não se pode responsabilizá-lo pelo ruinoso investimento e, por conseguinte, se deve excluir seu nome do rol de responsáveis solidários pelo correspondente débito.

Responsáveis: Eloir Cogliatti e Thadeu Duarte Macedo Neto

Alegações de defesa (peças 252 e 300):

Parte geral das alegações

89. Os Srs. Eloir Cogliatti e Thadeu Duarte Macedo Neto, não obstante terem apresentado peças individuais de defesa, verifica-se que são semelhantes em sua essência e, na forma, idênticas em grande parte, até nos pedidos, de forma que é possível examiná-las em conjunto, com exceção das alegações que se referem à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI, que dizem respeito apenas ao Sr. Eloir Cogliatti, já que o Sr. Thadeu Duarte Macedo Neto não responde por esse fato.

90. Na parte geral da defesa, após tecerem observações iniciais sobre a tempestividade da defesa e indicarem as irregularidades apontadas, alegam em síntese os seguintes aspectos preliminares:

- a) que a instauração da presente TCE é inadequada, não observando a IN TCU 71/2012, entendendo que o TCU somente poderia agir após a autoridade administrativa competente ter adotado, sem sucesso, as medidas administrativas necessárias à caracterização ou à elisão do dano; também considera descabida esta TCE porque o Serpros ajuizou ação indenizatória contra os responsáveis que ainda tramita na justiça;
- b) que houve violação do princípio do non bis in idem, considerando que os mesmos fatos aqui tratados já foram objeto de ação da Previc, já impôs penalidades aos responsáveis;
- c) que já ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, considerando que transcorreram mais de cinco anos entre os fatos e a instauração da TCE e citação dos responsáveis;
- d) que o inquérito administrativo conduzido pela Previc (processo n. 44011.000251/2015 25), que teria amparado esta TCE, mostra-se abusivo e tecnicamente frágil, que teria se pautado por cerceamento de defesa e por premissa equivocada, alegando que se analisou a qualidade dos ativos não pelas condições e riscos assumidos à época, mas por suposto prejuízo apurado hoje, numa avaliação a posteriori;
- e) que a responsabilidade civil dos gestores de entidades de previdência privada é subjetiva, inclusive exigindo-se a ocorrência de erro grosseiro (caso não verificado o dolo);
- f) que o Serpros tomou medidas administrativas e judiciais para executar (diretamente ou via agentes legalmente responsáveis por tal medida – gestores, administradores, agentes fiduciários e de garantia) as garantias referentes aos investimentos descritos, de forma que não seria possível quantificar, no momento, o alegado prejuízo; e, tendo em vista que deixaram de ser gestores da entidade, não sabem se foram adotadas todas as medidas que poderiam e deveriam ser tomadas no caso.

91. Ainda na parte geral de sua defesa, o Sr. Eloir Cogliatti apresenta dados sobre seu desempenho na função de Diretor de Investimentos do Serpros à época de sua gestão, indicando que o fundo teria apresentado evolução patrimonial de 57%, aduzindo que esse contexto comprovaria seu cuidado e diligência na seleção dos ativos (peça 252, p. 25-32).

92. Na segunda parte da defesa (parte especial), importa observar que o Sr. Eloir Cogliatti junta alegações acerca das irregularidades atinentes ao Grupo ATG (peça 252, p. 34-89), ao Grupo Canabrava (peça 252, p. 90-120) e à aquisição das CCI CTESO (peça 252, p. 121-157),

que não dizem respeito ao presente processo, mas a outras tomadas de contas apartadas da TCE original, conforme retratado no histórico desta instrução.

93. Da mesma forma, o Sr. Thadeu Duarte Macedo Neto também junta alegações alheias ao presente processo, sobre a aquisição das CCI CTESO (peça 300, p. 25-61), que também estão sendo tratadas em outra TCE apartada da original.

Análise das alegações da parte geral:

94. As alegações preliminares colocadas na parte geral das defesas dos responsáveis não procedem, como se verá a seguir.

95. Em primeiro lugar, cumpre observar que não é inadequada a instauração da presente TCE sem a realização da fase interna.

96. É entendimento pacífico no TCU de que não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida.

97. Nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, esta Corte de Contas, ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial.

98. O momento próprio para a defesa é a fase externa da TCE, que ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas. É nessa fase que devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a rigorosa observância do devido processo legal consubstanciado na Lei 8.443/1992 e demais normas pertinentes.

99. No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa se concretizaram com a citação válida pelo TCU, com o devido oferecimento da oportunidade de os responsáveis apresentarem suas alegações de defesa.

100. Tampouco a suscitada ação indenizatória promovida pelo Serpros contra os responsáveis, que ainda tramitaria na justiça, impede a instauração desta TCE, haja vista a independência entre as instâncias.

101. Tampouco há que se falar em ocorrência de bis in idem, haja vista que as suscitadas penalidades aplicadas pela Previc não têm a mesma natureza das pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU, em sua ação de controle externo.

102. Também não ocorreu no momento a alegada prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, conforme já analisado nos itens 12 a 18 desta instrução.

103. Já eventuais falhas no inquérito administrativo conduzido pela Previc (processo n. 44011.000251/2015 25), alegadas pelos responsáveis, não vinculam nem maculam esta TCE, pois o TCU, ao executar atividades de controle externo, não está sujeito a outras instâncias, de forma que alegados vícios e falhas eventualmente ocorridos em processo no âmbito da Previc não teriam nenhum reflexo nas presentes contas. Frise-se que o presente processo não se fundamenta em processo administrativo da Previc, mas no Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, que determinou sua autuação com base nas conclusões da representação (TC 027.190/2017 0), formulada para apurar as irregularidades em questão.

104. Em outro aspecto alegado sobre a necessidade de haver responsabilidade subjetiva dos gestores de entidades de previdência privada, inclusive exigindo-se a ocorrência de erro grosseiro (caso não verificado o dolo), nota-se que assim foi caracterizada a responsabilização, conforme se verá adiante na análise do mérito.

105. Sobre eventuais medidas administrativas e judiciais adotadas pelo Serpros visando recuperar quaisquer valores relacionados aos débitos em questão, observa-se que também não

influencia no mérito das presentes contas, haja vista a independência das instâncias, podendo os responsáveis questionarem eventual cobrança de valores que comprovadamente e efetivamente venham a ser recuperados pelo Serpros.

106. Ainda consta na parte geral das alegações de defesa do Sr. Eloir Cogliatti dados sobre seu desempenho geral na função de Diretor de Investimentos do Serpros à época de sua gestão, porém não é objeto desta TCE a análise de suas contas ordinárias, mas condutas irregulares específicas a ele atribuídas que ensejaram os débitos em questão.

Parte especial das alegações

Alegações sobre o investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio do FIP NSG

107. Inicialmente, os responsáveis observam que, segundo a descrição da irregularidade imputada, o Serpros adquiriu debêntures BFG por meio do FIP NSG (R\$ 50 milhões em 22/5/2012) e de fundos exclusivos/próprios (R\$75 milhões em 5/12/2012). Contudo, ponderam que a afirmação merece reparo, aduzindo que o Serpro, ao aprovar o investimento no FIP NSG, não teria adquirido debêntures BFG, mas em aquisição de quotas do fundo, que possui regimento e governança próprios, constituído por diversos quotistas. Que, na ocasião do aporte, faziam parte do ativo do fundo as citadas debêntures. Assim, observa que os citados títulos pertenciam ao fundo, não ao Serpros, que seriam situações de fato e de direito distintas.

108. Afirma que o FIP NSG teve seu funcionamento autorizado pela CVM, tendo por foco investir nos setores de consumo e varejo, com especial atenção para o setor de alimentação, com prazo de duração, nos termos do art. 3º do regulamento, de 84 meses, contados a partir da primeira integralização de cotas, podendo ser prorrogado, por igual período, mediante deliberação da Assembleia Geral De Cotistas. Conforme previsto, esta, por recomendação do gestor, pode encerrar antecipadamente o FIP ou prorrogar o período de investimento. O período de investimento do fundo se encerra 36 meses após a primeira integralização de cotas. O restante do prazo de duração será considerado o Período de Desinvestimento, a partir do 37º mês, inclusive. A governança do FIP NSG atenderia plenamente ao normativo que regula a matéria: possui gestor, administrador, custodiante e auditoria independente. Frisa que todos estes agentes se encontravam, na época da avaliação do investimento pelo Serpros, devidamente habilitados junto à CVM.

109. Acrescenta que o regulamento do FIP, em conformidade com a natureza do investimento, e seguindo a regulamentação da CVM, estabeleceu de forma clara no Capítulo XI os riscos inerentes à operação: O FIP (aí incluídas as debêntures subjacentes) foi submetido à análise profunda das diversas áreas técnicas do Serpros com competência (normativa) para opinar. Alega que todas elas manifestaram se favoravelmente ao investimento, classificando-o como 'A' (rating interno). Sublinha que referido exame técnico tinha sido instruído com a avaliação econômico-financeira da Brasil Foodservice Group (BFG) e análise do retorno estimado para o investimento em debêntures conversíveis da Brasil Foodservice Group (BFG) realizados pela empresa NSG Capital Asset Mangement S/A, que apontava, na época da análise do Serpros, a viabilidade e a conveniência da realização do investimento.

110. Aduz que a conformidade do investimento com a liquidez dos planos fora atestada pela divisão atuarial (DIAT), contrariando a afirmação da Previc no sentido de que inexistiu análise quanto à liquidez. Ainda, que a aprovação da realização do investimento ocorrera de forma unânime no Comitê de Aplicações do Serpros (CAP), cuja composição não se restringia aos responsáveis. Integravam o colegiado diversos técnicos da entidade. Por fim, sobre aspectos do FIP, registra que a aprovação do investimento seguiu as recomendações exaradas nas análises técnicas internas. Entende que a decisão dos gestores observou plenamente os princípios elencados na Resolução CMN 3.792/2009 e na Resolução CGPC 13/2004, que estabelece princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar (EFPC).

111. *Em seguida alegam que inexistiu conduta irregular (ato ilícito) praticada pelos responsáveis, que deliberaram amparados nos pareceres técnicos exigidos normativamente para a tomada de decisão, e de acordo com a política de investimento aprovada pelo Conselho Deliberativo (CDE), que definia um limite percentual dos recursos para investimentos com maior risco. Nota que, acerca disso, inexistiu qualquer apontamento no inquérito administrativo instaurado, conduzido e julgado pela Previc, que não consta na acusação a inexistência de manifestação de alguma área técnica integrante do processo decisório do Serpros. Da mesma forma, sustenta que não há alegação de violação da política de investimentos.*

112. *Que o próprio despacho do Relator (peça 300, p. 68) reconheceria que a governança da entidade fora respeitada na tomada de decisão dos gestores, e que os pareceres emitidos tinham sido favoráveis aos investimentos apontados neste tópico.*

113. *Que em todos os documentos, os técnicos, de maneira fundamentada, teriam atestado a segurança (compreendida no contexto do risco natural e inerente ao próprio investimento), a rentabilidade, a solvência (possibilidade de pagamento) e a liquidez (compatível atuarialmente com o perfil do Serpros) da operação financeira realizada.*

114. *Que não se encontravam presentes nas manifestações elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro das opiniões técnicas ou conluio entre os técnicos, nos termos do disposto no parágrafo 6º do artigo 12 do Decreto 9.830/2019. Ainda, a aprovação da realização do investimento teria seguido exatamente os termos das análises apresentadas. Nesse quadro, ao contrário do afirmado pela Previc, inexistiria elemento que permita caracterizar, quanto ao caso, a responsabilização dos ex-gestores.*

115. *Que não agiram com dolo ou erro grosseiro, e não violaram a governança estabelecida na fundação.*

116. *Objetivando comprovar a afirmação, refuta as condutas descritas no inquérito administrativo (e na presente acusação) como violadoras dos princípios norteadores da gestão dos fundos de pensão, que teriam sido praticadas, abaixo descritas:*

a) ter efetuado análises deficientes e insuficientes sobre os riscos da operação, notadamente do risco de crédito dos ativos da carteira do FIP NSG VA, e por ausência de exames sobre as análises de rating das debêntures da BFG da carteira do FIP.

117. *Sobre esse ponto, alega que a nota técnica 12/2012 DIAL se refere ao ativo FIP NSG Varejo e Alimentação, o qual engloba, de forma indireta, as debêntures da NSG, pois estariam contidas de forma exclusiva no respectivo fundo.*

118. *Que a análise abrangeria todos os pontos referentes à operação, tais como: cenário econômico para o segmento, pontos positivos e negativos, o fato de as últimas demonstrações financeiras não terem sido auditadas, a receita decrescente e, por outro lado, a melhoria das margens do PLP (Porção). Que são descritas de forma detalhada, também, as características das debêntures subjacentes ao referido fundo, em especial as cláusulas de vencimento, resgate e conversão antecipados. Que a manifestação, outrossim, descreve os resultados do relatório de avaliação (valuation) e relata a checagem dos múltiplos EV/Sales e EV/EBTIDA, comparativamente ao de empresas similares no exterior, as quais ela denomina de peers - pares. É relatada no trabalho, ainda, a checagem das premissas, consideradas adequadas e até conservadoras.*

b) análises deficientes e insuficientes sobre a estratégia da BFG, considerando que os resultados do investimento em quotas do FIP NSG VA dependiam essencialmente dos resultados e do sucesso da estratégia da empresa BFG, emissora do ativo alvo do FIP.

119. *Sobre esse ponto, alega que a citada nota técnica, nos itens 'a', 'b' e 'c', esclarece o fato, que toda a lógica econômica, riscos, premissas e fatores subjacentes ao negócio foram analisados e reproduzidos no documento, que destacou os pontos fortes e fracos do negócio. Entende que a Previc imputa indevidamente aos responsáveis (e à equipe técnica do Serpros)*

uma obrigação/dever impossível: antever toda e qualquer possibilidade de insucesso no investimento. Assere que a acusação é descabida e despida de razoabilidade; não considera a dinâmica, as obrigações e as peculiaridades do ambiente decisório ex ante.

c) análises deficientes e insuficientes sobre o plano de negócios, o processo de reestruturação, a situação patrimonial e contábil da BFG - Brasil Foodservice Group S/A - emissora do ativo subjacente ao FIP NSG VA.

120. Acerca deste aspecto alega que a nota técnica, no item 'f', relata claramente haver analisado o plano de negócios apresentado. O modelo, as premissas e sua validação foram lá relatados. A situação patrimonial e contábil também. Foram utilizados como base as demonstrações financeiras de 2011- ainda não auditadas - checando-se a consistência das mesmas com as demonstrações dos três anos anteriores e feitas as devidas ressalvas para possíveis mudanças na situação patrimonial após a conclusão da auditoria. Sobre isso, ainda, que os técnicos do Serpros, por ocasião da análise da proposta de reestruturação dos investimentos, ao abordarem o valor patrimonial (VPA) da empresa BFG, consideraram o último balanço trimestral auditado (1º trimestre de 2013).

121. Em outras palavras, que os técnicos do Serpros, ao examinarem as demonstrações financeiras auditadas da empresa relativas ao 1º trimestre de 2013, mantiveram a posição favorável ao investimento, não apontando nenhuma necessidade de correção de rumo diante dos números apreciados. Observa que, no balanço de 2013, há afirmação da empresa de auditoria (HLV Auditores) no sentido de que os números do exercício de 2012 foram auditados também.

122. Que isso afastaria a acusação de que a análise feita em relação às debêntures anteriormente adquiridas (tratada nos tópicos anteriores desta defesa) foi deficiente em razão de que não considerou, na época (2012), as demonstrações financeiras auditadas da empresa BFG relativas ao ano de 2011. Conforme exposto, os números (2011), embora não auditados ainda na ocasião de tal análise, foram confrontados e confirmados por outras ações internas, em especial o cotejamento com as demonstrações auditadas dos últimos 3 anos.

d) análises deficientes e insuficientes para a validação das hipóteses e premissas adotadas na avaliação econômico-financeira, nos exames da rentabilidade e na verificação da capacidade de pagamento das debêntures da BFG - ativo subjacente do FIP NSG VA.

123. Sobre esse item, aduz que a nota técnica contempla expressamente a análise das premissas, comparado com empresas pares e considerou-as adequadas e até conservadoras. Que foram efetuadas análises de sensibilidade, análise de capacidade de pagamento e de rentabilidade. Ou seja, o processo de avaliação relatado no documento não difere em nada de um processo de avaliação tradicional.

124. Com essas considerações, concluem que não se mostram presentes os requisitos para as responsabilidades administrativa e civil.

Alegações acerca do investimento do Serpros nas Debêntures BFG

125. Inicialmente os responsáveis apresentam características das debêntures, observando que a avaliação emitida pela agência de classificação de risco LF Rating sobre a qualidade do crédito tinha atingido a nota A, até a emissão de R\$ 300 milhões, inferindo que essa agência, na época da aprovação do investimento, teria avaliado como alta a capacidade do emissor dos títulos de cumprir integralmente as obrigações no prazo fixado.

126. Em seguida segue a mesma linha de argumentação apresentada anteriormente em relação às debêntures BFG adquiridas por meio do FIP NSG, alegando que foi feita a devida análise pelas áreas técnicas do Serpros, seguindo rigorosamente o fluxo decisório e o organograma vigente na época, o que indicaria a legalidade, conveniência, oportunidade e vantajosidade do investimento.

127. *Cita neste sentido as manifestações favoráveis que constam na Nota Técnica DRI/DIAL 26/12, asserindo que, nesse contexto, a aprovação do investimento ocorreu de forma unânime no Comitê de Aplicações (CAP) da entidade, no dia 29/11/2012.*

128. *Também rebatem os seguintes aspectos que tinham sido apontados pela Previc:*

a) análise deficiente para emissão das debêntures da situação econômico-financeira do Grupo BFG, do ativo subjacente - a International Food Company - IFC - às Debêntures da 3ª emissão da BFG, sobre o seu plano de negócios e sobre a capacitação técnica e econômica do Grupo BFG para a operacionalização do empreendimento.

129. *Os responsáveis contestam o achado, alegando que o exame da Nota Técnica DRI/DIAL 26/12 demonstraria que houve análise macroeconômica, análise setorial, avaliação do grupo BFG (que já havia sido avaliado na Nota Técnica 12/12 DIAL) e da empresa IFC, exame do plano de negócios, validação das premissas utilizadas, simulação de diversos cenários e a verificação de que, no cenário mais pessimista, ainda assim haveria fluxo de caixa consolidado do BFG e da IFC capaz de suportar com folga a demanda de pagamento das debêntures. Para corroborar essa tese, destaca trechos da Nota DRI DIAL 26/12 (peça 300, p. 79-81)*

b) adoção, nas análises e exames efetuados sobre o fluxo de caixa projetado e capacidade de pagamento das debêntures da 3ª emissão do BFG, de premissas não validadas e incorretas, contaminando todos os estudos e conclusões que deles poderiam advir.

130. *Alegam que a acusação não merece acolhida, que a análise da citada Nota Técnica 26/2012 revela que o trabalho dos técnicos do Serpros foi elaborado a partir de premissas conservadoras, sobretudo em relação às projeções de vendas e margens, com a afirmação expressa de validação das hipóteses e premissas e da consistência do modelo.*

131. *Observa que, de fato, as demonstrações financeiras no momento da análise pelos técnicos do Serpros já haviam sido publicadas e auditadas e apresentavam margens inferiores àquelas adotadas no estudo (oriundas das demonstrações utilizadas no estudo original). Contudo, que tais margens ainda se encontravam dentro dos cenários conservadores de geração de caixa adotados pelo Serpros. Assim, entendem que a falha da equipe em não ter observado tal fato não contaminou a conclusão da análise feita, considerando que o resultado financeiro inferior já estava contemplado no estudo. Por fim, acerca da presente acusação, a nota relata o rating obtido pela operação através da agência LF rating nota 'A'. Anota que tal agência, ao abordar de forma completa a operação em tela, também validou as premissas, hipóteses e metodologia utilizados pela empresa Crowe Consulting para avaliar a empresa IFC.*

132. *No mesmo sentido, alega que a aprovação do investimento, ao contrário da imputação feita, foi amparada em estudo realizado pela equipe técnica do Serpros sobre as garantias da operação. Que a Nota Técnica DIME 012/12 (que instruiu a tomada de decisão) teria analisado detalhadamente a densa estrutura de garantias fixada na escritura de emissão. Além disso, concluiu estar confortavelmente favorável ao seguimento do investimento. Que a Assessoria Jurídica do Serpros também analisou a estrutura de garantias, atestando a inexistência de riscos à entidade (Parecer ASJU 015/12).*

133. *Quanto ao tema das garantias, destaca ainda a análise definitiva efetuada pela empresa LF Rating, que atribuiu classificação A para a emissão das debêntures em foco (ou seja, baixo risco de inadimplência). Na manifestação, o comitê de risco da citada empresa teria efetuado exame completo da operação, mediante avaliação da empresa BFG e IFC tanto sob o ponto de vista econômico-financeiro quanto à capacidade operacional, discriminando, inclusive, como seria capitaneado o funcionamento do frigorífico (conhecimento do negócio).*

134. *Com essas considerações, conclui que a aprovação da aquisição ocorreu de acordo com as posições técnicas externadas, que o contexto presente na ocasião não exigia conduta diversa dos responsáveis, que é descabido criticar o juízo de valor feito sobre o ativo no momento da decisão usando como premissas as informações e dados de mercado existentes atualmente (juízo a posteriori).*

Alegações com relação à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FP1 (defesa que se refere apenas ao Sr. Eloir Cogliatti)

135. Inicialmente o responsável observa, quanto à constatada falta de apresentação, pelo Serpros, dos documentos da proposta do administrador, dos acordos com os termos da proposta e estudos que comprovassem a necessidade e avaliação do montante de recursos novos, que tal documentação instrui sua defesa.

136. Aduz que a reestruturação teve como motivação, diante de decisões do cotista majoritário em desacordo com a posição do Serpros, a possibilidade deste ampliar a governança sobre os investimentos e a participação no processo decisório das empresas investidas, especialmente com a indicação dos seus administradores.

137. Que a situação teve origem em decorrência de decisão unilateral do cotista majoritário do Fundo Imobiliário (FII) RSB1, tomada em 13/5/2013, quando foram aprovadas na Assembleia Geral de Cotistas matérias da pauta sem considerar o pedido de suspensão (para vista) do Serpros e dos demais cotistas.

138. Que nesse contexto, e na possibilidade de poder correr algum risco com relação ao descumprimento de alguma norma, por ter sido vencido em alguma decisão nas assembleias dos fundos investidos, o Serpros teria enviado correspondência (Ofício DRI 006/13) em 15/3/2013, para a NSG Capital, administradora do FIP NSG Varejo e Alimentação e FII RSB1, solicitando:

- a) o detalhamento dos ativos emitidos pelo grupo BFG e CTES (tipo, PL, cotistas, carteiras);
- b) informações sobre possíveis estratégias a serem adotadas na composição destes fundos e outros, de forma a garantir a governança e a preservação dos resultados dos investimentos.

139. Que então, atendendo à solicitação do Serpros, a gestora NSG Capital, enviou, em 21/5/2013, a correspondência NSG 406/2013 (NSG - PROPOSTA REESTRUTURAÇÃO BFG), sugerindo diversas ações de forma a viabilizar a atuação do Serpros no processo decisório das questões pertinentes ao investimento dos fundos. Que, assim, a reestruturação tinha por objetivo alavancar a participação do Serpros no processo decisório dos fundos. Que a proposta de reestruturação BFG foi desmembrada em 32 passos (descritos à peça 252, p. 189-191)

140. Ressalta que, para reunir o número de cotas proporcionalmente majoritário, seria necessário um aporte do Serpros no valor de R\$ 20 milhões, e os controladores deveriam aportar todas as suas ações no fundo.

141. Assim, o Serpros, que possuía participação de 16% no FIP NSG, passaria a ter 17,7% do FIM FP1.

142. Afirma que as sugestões da NSG foram analisadas passo a passo pela equipe técnica do Serpros e as conclusões, seguindo a governança estabelecida na entidade, foram levadas ao CAP – Comitê de Aplicações para decisão, cuja 8ª Reunião, em 13/6/2013, teve por objetivo relatar o ocorrido na AGC de 13/5/2013 (acima mencionado), informar a solicitação feita ao administrador do Fundo e as sugestões de ações por parte do administrador dos fundos, aprovando-se então, por unanimidade, a Cessão das Cotas do FIP NSG Varejo e Alimentação para o FIM FP1 e o aporte de R\$ 20 milhões neste Fundo, bem como as movimentações que se fizessem necessárias para a liquidez da operação, condicionando às premissas estabelecidas pelas áreas envolvidas (DIAL e DIAT). Aduz que os seguintes documentos foram discutidos na reunião: apresentação estratégica; CAP 08-2012; Notas Técnicas das Áreas CAP 08-2012.

143. Tais condições se referiam a uma série de eventos envolvendo outros cotistas, os sócios do grupo e alterações de regulamentos, especialmente no que tange à criação de comitês de investimento, objetivando redesenhar o bloco de controle dos fundos envolvidos.

144. Aduz que todas as áreas envolvidas emitiram manifestação favorável à operação: Nota Técnica DRI-DIAL 010/2013, DIVI 010/2013, ASJU 010/2013, DIMO 10/2013 e posicionamento DIAT (e-mail e ata de aprovação).

145. Assere que a Nota Técnica DRI-DIAL 010/2013, além de analisar o FIM FP1, teria definido de forma clara a estratégia do investimento e destacado a evolução da expansão da cadeia de lojas do Grupo BFG após o investimento do Serpros (ocorrido em 2012), de forma que o número de lojas teria mais do que dobrado até a data do relatório, e estaria prevista a inauguração de mais 5 lojas em 2013 (peça 252, p. 194-196). Que, em anexo à nota técnica emitida, encontra-se a classificação (rating) conferido pela equipe técnica do Serpros ao investimento: 'Ótimo'.

146. O responsável ainda traz um histórico das reuniões do CAP posteriores à aprovação do negócio em questão, desde a 10ª Reunião do CAP de 2013, em 16/8/2013, até a 5ª Reunião do CAP de 2015, em 7/4/2015, última reunião em que o responsável participou, devido à intervenção no Serpros ocorrida em 6/5/2015 (peça 252, p. 197-208).

147. Com essas considerações, o responsável conclui pela inexistência de conduta irregular (ato ilícito) praticada por ele na aprovação da reestruturação em foco, considerando que deliberou amparado nos pareceres técnicos exigidos normativamente para a tomada de decisão, e de acordo com a política de investimento aprovada pelo Conselho Deliberativo (CDE), que definia um limite percentual dos recursos para investimentos com maior risco. Nota, acerca disso, que inexistiu qualquer apontamento no inquérito administrativo instaurado, conduzido e julgado pela Previc, que não consta acusação de que inexistiu manifestação de alguma área técnica integrante do processo decisório do Serpros. Da mesma forma, que não há alegação de violação da política de investimentos.

148. Além disso, na mesma linha de sua defesa traçada sobre os outros investimentos questionados, assere que os técnicos, em todas as manifestações, de maneira fundamentada, atestaram a segurança (que deve ser compreendida no contexto do risco natural e inerente ao próprio investimento), a rentabilidade, a solvência (possibilidade de pagamento) e a liquidez (compatível atuarialmente com o perfil do Serpros) da operação financeira realizada, e que não se encontravam presentes nas manifestações elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro das opiniões técnicas ou conluio entre os técnicos, nos termos do disposto no parágrafo 6º do artigo 12 do já citado Decreto 9.830/2019. Ainda, que a aprovação da realização da reestruturação fora feita de forma absolutamente transparente, seguindo exatamente os termos das análises apresentadas.

Conclusões e pedidos apresentados pelos responsáveis

149. Diante do exposto em cada um dos investimentos tratados na defesa, os responsáveis concluem que tanto os pareceres técnicos internos exigidos para a tomada de decisão sobre investimentos, quanto as manifestações externas acerca destes, não apontavam qualquer elemento que desaconselhasse a aprovação dos aportes. Que, ao contrário, teriam atestado a positividade e a adequação das operações às diretrizes estabelecidas no inciso I do artigo 4º da Resolução CMN 3.792/2009.

150. Que não se encontravam presentes nas manifestações elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro das opiniões técnicas ou conluio entre os técnicos, nos termos do disposto no parágrafo 6º do artigo 12 do Decreto 9.830/19.

151. Que no caso houve ato regular de gestão, que os responsáveis, de forma transparente, teriam agido com os conhecimentos e informações disponibilizadas pela estrutura da entidade e de boa-fé, acreditando que tal decisão iria satisfazer os interesses sociais do Serpros, e que as condições econômicas conhecidas à época não impunham qualquer obrigação adicional aos diretores da Entidade, de forma que não poderiam ser responsabilizados, de acordo com o instituto do business judgement rule.

152. Além de concluírem pela ausência do elemento subjetivo indispensável para a responsabilização administrativa, conclui que, diante de todos os pareceres técnicos favoráveis (a governança manifestou-se favoravelmente), é descabido exigir-se, em momento posterior, conduta diversa daquela praticada na ocasião dos fatos apurados: aprovação dos investimentos. Que, assim, se encontra presente no caso causa excludente da culpabilidade do agente.

153. Por fim, repisam, no que se refere ao montante dos prejuízos questionados neste processo, que o Serpros tomou medidas administrativas e judiciais para executar (diretamente ou via agentes legalmente responsáveis por tal medida - gestores, administradores, agentes fiduciários e de garantia) as garantias referentes aos investimentos descritos, e tendo em vista que deixaram de ser gestores da entidade, não sabem se foram adotadas todas as medidas que poderiam e deveriam ser tomadas no caso, concluindo que não se pode quantificar, no momento, o alegado prejuízo.

154. Com essas considerações, requerem o recebimento das alegações de defesa, o reconhecimento da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias e o acolhimento das alegações, com o afastamento das irregularidades a eles atribuídas, julgando-se regulares as contas.

Análise das alegações - parte especial, conclusões e pedidos:

155. As alegações não merecem acolhida, como se verá a seguir. Os responsáveis constroem suas linhas de argumentação ao redor do fato de que o processo decisório contou com análises das áreas técnicas que deviam fundamentar a decisão.

156. Como se verificou na análise da instrução precedente, transcrita acima no item 11 desta instrução, observa-se, em primeiro lugar, que a 'Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S/A' referenciada para balizar o investimento se baseou apenas no grupo Porção (PLP), que não respondia pela totalidade do faturamento da BFG, e utilizando demonstrações financeiras incompletas e não auditadas e premissas decorrentes de informações gerenciais fornecidas pelo Grupo BFG, sem nenhum tipo de validação.

157. Em relação à aquisição de cotas do FIP NSG, não obstante o processo formal apresentado com ênfase pelos responsáveis, constatou-se a falta de uma verdadeira análise, avaliação e juízo de valor acerca do negócio. Com efeito, verificou-se que a NT 12/2012, que consolidou os exames realizados pelo Serpros e foi tomada como principal subsídio para decisão na 8ª Reunião Ordinária do CAP, limitou-se a reproduzir estudo feito pela NSG Capital, gestora do FIP NSG, reunião na qual a aquisição de cotas do FIP NSG foi aprovada por unanimidade. Como se verificou, a NT 12/2012 apresenta análise meramente descritiva, não se aprofundando nas características técnicas, em questões de governança, transparência ou da qualidade do ativo já presente na carteira.

158. Ainda no que toca à análise inserta na NT 12/2012, verificou-se, por exemplo, que não foi avaliado o risco de o Serpros não ter poder de influência nas decisões do FIP por possuir participação de apenas 17%.

159. Ademais, com relação à estratégia do grupo BFG, mais uma vez pode se afirmar que o Serpros não efetuou verdadeira análise diligente, pois se constatou que a NT 12/2012 se limitou a reproduzir o estudo feito pela NSG Capital, gestora do FIP NSG, sem realizar qualquer avaliação ou emitir qualquer juízo de valor. Não foram analisados Planos de Negócio, Plano de Expansão, estudos de novos mercados, dentre outros.

160. Outrossim, o Serpros não avaliou a veracidade ou plausibilidade das otimistas premissas de crescimento. As informações previam a abertura de 9 lojas até o final de 2012, em até seis meses da análise do Serpros, sendo que até aquele momento apenas 40% do montante necessário havia sido investido, sem nenhum questionamento por parte do Serpros.

161. Chama a atenção que tampouco foi avaliado o risco de subscrição parcial às debêntures, ou seja, de o BFG não conseguir angariar todos os recursos que pretendia. Em se materializando esse risco, o empreendimento e agressiva expansão estariam prejudicados, afetando o valor da empresa e as premissas da própria avaliação econômica do plano de expansão. O risco acabou se concretizando, pois apenas 66% do total ofertado foi efetivamente subscrito.

162. A propósito, na NT 12/2012, o Serpros afirma que ‘as premissas foram consideradas adequadas e em alguns casos conservadoras’, se referindo ao documento de Avaliação Econômico-financeira BFG emitido pela NSG. Contudo, não há indicação de metodologia ou de procedimentos utilizados para a validação dessa conclusão.

163. No que toca ao segundo investimento ruinoso, a aquisição das Debêntures BFG por meio de fundos exclusivos, constataram-se também falhas nas análises que subsidiaram a decisão que deveriam ser questionadas pelos dirigentes.

164. Com efeito, constatou-se que os recursos seriam destinados, em grande parte à IFC (International Food Company), frigorífico do grupo, porém as análises de investimento não alcançavam a IFC.

165. Ademais, há graves falhas não observadas pelos responsáveis na Nota Técnica 26/2012-DRI/DIAL (NT 26/2012), que consolidou os exames realizados pelo Serpros e serviu como principal subsídio para a decisão na 19ª Reunião Extraordinária do CAP de 2012, onde a aquisição das debêntures BFG foi aprovada por unanimidade.

166. Verificou-se que na NT 26/2012 o Serpros descreve o grupo BFG, apresentando sua estrutura organizacional e números financeiros e operacionais. Contudo, não são evidenciadas as diligências eventualmente realizadas para validação das informações sobre as novas lojas inauguradas e a inaugurar, não tendo realizado qualquer análise, seja qualitativa ou quantitativa sobre as informações descritas.

167. Ademais, há que se levar em conta que este era o segundo investimento do Serpros no grupo BFG, e não consta nenhum questionamento do Serpros sobre o não atingimento de algumas premissas, como a abertura de novos restaurantes. Mesmo assim, o negócio foi aprovado sem maior reflexão.

168. Frise-se que, novamente, não foi avaliado o risco de subscrição parcial, que poderia comprometer os objetivos do projeto. De fato, a subscrição efetiva alcançou somente 58% do montante pretendido. Deve-se destacar ainda que grande parcela da subscrição se deu mediante a entrega de debêntures da 1ª emissão, 1ª série, o que na prática significava a não entrada de recursos novos na companhia. Como resultado que poderia ser previsto, o BFG não conseguiu implantar o IFC na maneira desejada e, ao final de 2013, precisou arrendar parte das instalações.

169. Acerca da última operação ruinoso com o Grupo BFG, a reestruturação das cotas do FIP NSG com subsequente aporte de R\$ 20 milhões em cotas do FIM FPI, constatou-se, além de outras falhas, que o Serpros tomou como base a análise realizada na primeira operação (NT 12/2012), ignorando os problemas ocorridos desde então, acima citados. Chamou a atenção o fato de o Serpros não ter realizado nenhum tipo de atualização em sua análise. Desde a primeira análise, ocorreram fatos relevantes que impactaram no valor do grupo BFG, como o atraso no cronograma de implantação de novas lojas, a subscrição parcial de debêntures e a aquisição da IFC, para citar alguns. Ignorar todos esses aspectos ao aprovar o negócio revela a falta de diligência com a qual os diretores responsáveis agiram.

170. Diante destes fatos, considera-se que a apresentação formal de análises realizadas pelas áreas técnicas do Serpros não vincula os votos dos diretores na aprovação do ruinoso investimento, que deveriam questionar a falta de verdadeiras análises aprofundadas e/ou atualizadas sobre o negócio, premissas otimistas e riscos envolvidos.

171. Desta forma, entende-se que os responsáveis cometeram uma grave inobservância de um dever de cuidado e diligência que os agentes do Serpros deveriam empregar ao cuidar dos negócios do Fundo de Pensão, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pelos prejuízos decorrentes do ruinoso investimento em questão, concorrendo para o dano.

172. Por ser esclarecedor, vem à baila trecho do relatório integrante do Acórdão 2391/2018 TCU-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), que traz o conceito de erro grosseiro para fins de responsabilização perante esta Corte:

80. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, que diretamente alcançam a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares.

81. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.’ (grifos acrescidos).

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele ‘que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio’ (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção alguém 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. (grifos acrescidos)

Responsável: ICLA Consultoria Ltda. (atual nome da NSG Capital DTVM, sucessora da MHFT, cujo nome à época era a NSG Capital Asset)

Alegações de defesa (peça 195):

173. A responsável inicialmente afirma que uma parcela dos recursos do fundo Serpros era investida em diversos Fundos de Investimento, alguns dos quais foram geridos e administrados, durante certo período, por sociedades do grupo NSG, das quais a ICLA é sucessora. Ainda traça um histórico geral de aplicações do Serpros em fundos administrados pela ICLA e pelo Bradesco.

174. *Em alegações preliminares, sustenta que se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU no presente caso, considerando que os questionados atos datam de 2012 e 2013, havendo um lapso temporal superior a cinco anos até a instauração da TCE original (TC 027.054/2020-9), em 2020, e a citação da ICLA, em 17/8/2021, de forma que já ocorreu a prescrição quinquenal que se aplica ao caso.*

175. *Ainda em preliminar, alega nulidade relativa à instauração da TCE, considerando que a instância competente para instaurar TCE é o órgão público cujo patrimônio foi alegadamente lesado, no âmbito do qual corre a fase interna da TCE, conforme o art. 2º da IN TCU 71/2012.*

176. *Sobre o mesmo quesito, alega que o art. 10 da Instrução 71/2012 foi contrariado quase que à totalidade, pois poucos dos atos nele previstos foram praticados nesta TCE. E que a inobservância do devido processo administrativo também viola a lei orgânica do TCU, que, em seu art. 8º, estabelece a necessidade de a TCE ser instaurada por autoridade competente.*

177. *Continuando na mesma linha, contesta que o TCU não poderia, com supedâneo em pronunciamento do MPTCU acerca de existente risco de prescrição, deixar de seguir o processo, suprimindo fases do procedimento, prejudicando o esclarecimento dos fatos, a busca da verdade e o direito de defesa.*

178. *Que não há qualquer lei ou regulamento que autorize o abandono, sob esse fundamento, do devido processo administrativo. Que pelo contrário, a Lei 9.784/1999 pontua que a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos aos quais atribuída como própria, salvo se ocorrer delegação (art. 11).*

179. *Que o mesmo preceito se aplica no tocante à competência de instaurar TCE, que recai sobre o órgão cujo patrimônio foi lesado – e não sobre o TCU.*

180. *Além disso, sustenta que não há norma jurídica a cancelar a supressão de tantos atos administrativos necessários ao regular desenvolvimento da tomada de contas.*

181. *Que neste processo foram suprimidos atos de extrema relevância:*

a. Relatório do tomador de contas e respectivo parecer conclusivo.

b. Relatório do controle interno.

c. Despacho do Ministro/superior hierárquico

182. *Assere que a unidade técnica, ciosa da necessidade de cumprir tais etapas, chegou a encaminhar pela determinação de abertura de TCE por parte do Serpros, mas que esse encaminhamento teria sido preterido em favor de um perigoso precedente.*

183. *Que a prescrição é uma garantia fundamental, que assim ela não pode ser usada como fundamento para suprimir etapas, abreviar processos, descumprir formalidades essenciais. Em suma, que não pode servir para ampliar o poder punitivo, na medida em que isso desnaturaria o seu propósito e a transformaria em chancela para uma indesejável informalidade administrativa.*

184. *Que não é culpa da ICLA ou da MHFT, tampouco de qualquer dos responsáveis, que o Serpros tenha deixado de instaurar a TCE que este TCU considera necessária, de modo que não podem ser prejudicados em decorrência dessa supressão de várias etapas procedimentais em que poderia exercer o direito de se defender e de esclarecer os fatos.*

185. *Pondera que, preliminarmente à instauração da Tomada de Contas Especial em comento, houve, da parte da Previc, a abertura do Inquérito Administrativo no processo 44011.00251/2051-25, com a finalidade estrita de apurar condutas da Diretoria e das Gerências do Serpros em diversos investimentos, entre os quais estão ativos questionados nesta TCE. Que no âmbito desse processo administrativo não foram solicitados quaisquer esclarecimentos à ICLA ou à MHFT, de modo que o seu relatório conclusivo não poderia ser usado para incluir essas sociedades como responsáveis nesta Tomada de Contas Especial, sob pena de violação grave aos preceitos do devido processo legal, da ampla defesa e da legalidade*

administrativa, pois foram prejudicadas as etapas que consagram o contraditório, especialmente na fase probatória, sobretudo pelo fato de o rito processual da TCE não prever apresentação de provas, nem mesmo testemunhal.

186. Nesse contexto, entende que não se respeitou na TCE o contraditório e a ampla defesa, de forma que considera imprescindível, sob pena de nulidade insanável, remeter os autos ao Serpros, que seria autoridade competente para a instauração da TCE.

187. Em outro aspecto preliminar, considerando que normas regulamentares da CVM, aplicáveis aos administradores fiduciários, fixam o prazo de 5 anos para guarda de documentos e informações, entende que não mais persiste a obrigação de guarda de documentos referentes ao exercício das funções de administração e gestão dos Fundos à época dos fatos (seja se contado das datas das aplicações ou da data de transferência do FIM FPI a outro administrador), já que decorrido prazo superior ao quinquenal, legalmente previsto.

188. Assim, considera que alguns dos documentos imprescindíveis para a defesa da ICLA e da MHFT já se perderam em consequência de disposições do microssistema regulatório do mercado de capitais, ao qual ambas estão sujeitas. Entende que essa circunstância realça a impropriedade de esta TCE se ter instaurado tantos anos após a ocorrência dos efeitos e reforça, também, a importância de se observar o prazo prescricional de cinco anos, já bem assentado na jurisprudência do STF.

189. Adiante, alega falta de isonomia na responsabilização solidária, considerando que a MHFT não era o gestor do FIM FPI à época em que o Serpros realizou o investimento de R\$ 20.000.000,00, e assim não pode ser responsabilizada solidariamente quanto a esse fundo. Que o adequado seria responsabilizar a INFRA ASSET – isso se houvesse base na imputação, o que não haveria – que era o gestor do FIM FPI à época quando o Serpros realizou tal investimento.

190. Que a diferença de tratamento dispensado à MHFT e à INFRA ASSET representa uma afronta ao princípio constitucional da isonomia, previsto no artigo 5º da CF.

191. Da mesma forma, o Bradesco não está sendo responsabilizado pelos investimentos realizados pelo Serpros através dos fundos administrados pelo Bradesco (quais sejam, FIM ACONCAGUA CP e FIM CREDIT CP) nos mesmos ativos de emissão da BFG e CTESO.

192. Em seguida alega incompetência do TCU para fiscalizar os recursos em questão, considerando, em síntese, que são privados, e que o Serpro não é a única patrocinadora do Serpros.

193. Adicionalmente, alega que o TCU não tem competência para fiscalizar a ICLA e a MHFT, que compete privativamente à CVM fiscalizar fundos de investimentos, suscitando que nesta TCE surge um conflito latente em relação à possibilidade de aplicação das normas da CVM. Que a verificação dos requisitos necessários à incidência da norma, por meio de processo administrativo específico, estaria restrita ao âmbito da regulação de mercado – de competência exclusiva da CVM e de outros atores do Sistema Financeiro Nacional.

194. Ainda sustenta que não há amparo para a responsabilidade solidária, afirmando que não pode ser presumida, pois deriva da lei ou da vontade das partes, conforme artigo 265 do Código Civil, de forma que considera importante imputar ao próprio TCU a necessidade de diferenciar e individuar condutas de cada um dos agentes.

195. Alega que o aprofundamento do exame de elementos subjetivos (culpa ou dolo) não pode ser feita dentro de um processo de controle de contas, entendendo que a instrução probatória seria severamente limitada, contando, sequer, com produção de prova oral, que considera ser a prova mais importante para investigar estado anímico.

196. Citando a Súmula 286 do TCU, ao estabelecer que ‘A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos

causados ao erário na aplicação desses recursos’, pontua que a ICLA e a MHFT não foram destinatárias de recursos do Serpros, e que os fundos administrados pela ICLA foram apenas o administrador de veículo pelo qual passaram os recursos destinados à BFG e à CTESO, de forma que entende não haver base legal a atrair competência do Tribunal de Contas para julgar a ICLA e a MHFT.

197. Que a ICLA e a MHFT jamais administraram ou geriram recursos públicos, tampouco tiveram qualquer influência na avaliação que norteou os aportes do Serpros, guiados por processos decisórios internos, devidamente formalizados por meio de procedimentos administrativos e instruídos com notas técnicas das áreas responsáveis pelas avaliações desses investimentos.

198. Que a ICLA e a MHFT atuavam como administrador e gestor, respectivamente, dos fundos de investimentos que receberam os aportes do Serpros e, como tal, apenas orientaram os seus fundos privados a adquirirem ativos da BFG e da CTESO, que receberam os recursos em questão.

199. Que tais ativos (debêntures emitidas pela BFG e CCI’s emitidas pela CTESO) são de propriedade dos fundos nos quais o Serpros é cotista.

200. Entende que a análise desta TCE segue uma lógica indevida de engenharia reversa, analisando-se o investimento que deu errado após quase dez anos da realização, imputando-se responsabilização ao gestor por um resultado de um negócio que não poderia ser totalmente previsto, haja vista a assunção de risco na decisão empresarial.

201. Que a legislação apenas impõe a responsabilidade do administrador e do gestor que diz respeito à boa-fé, lealdade, transparência e ao emprego e exercício de diligência que toda a pessoa razoável costuma empregar nos seus próprios negócios e, assim mesmo, no exercício das suas atribuições.

202. Que a TCE não apresentou uma única evidência de falta de boa-fé, falta de lealdade ou de falta de transparência na atuação da ICLA e da MHFT.

203. Destaca que todos os ativos (debêntures de emissão da BFG e CCI’s de emissão da CTESO) adquiridos pelos três fundos administrados pela ICLA (FIP NSG VA, FII RSB1 e FIM FPI) já faziam parte da carteira destes fundos, que é pública, e os aportes do Serpros nos fundos administrados pela ICLA foram utilizados para adquirir os mesmos ativos já existentes nas carteiras destes fundos.

204. Alega que o próprio Serpros comprou esses mesmos ativos (debêntures de emissão da BFG e CCI’s de emissão da CTESO), através de seus fundos exclusivos administrados pelo Bradesco, em data posterior à data da compra destes mesmos ativos pelos fundos administrados pela ICLA. Isto é, que os gestores do Serpros teriam deliberado por uma maior exposição a esses ativos sem qualquer ingerência ou participação da ICLA ou MHFT.

205. Que todas as informações solicitadas à época pelo Serpro sobre os investimentos foram disponibilizadas, incluindo os riscos a que os cotistas dos fundos estavam sujeitos, que estavam previstos no regulamento dos fundos, que não haveria qualquer risco que não estivesse previsto no regulamento dos fundos.

206. Que toda a informação negativa ou adversa acerca dos ativos, quando chegavam ao conhecimento do administrador ou gestor, eram prontamente diligenciadas, atitudes eram tomadas e os investidores eram informados.

207. Que a diligência para o administrador é diversa daquela exigível do gestor, eis que suas atribuições são, de igual modo, diversas.

208. Que pela definição da CVM, diligência é, além do cumprimento das obrigações regulamentares objetivamente relacionadas nas normas e nos regulamentos, a preocupação e dedicação que todo homem razoável e probo dedica aos seu próprio investimento, sendo isso o que teria feito a ICLA e a MHFT.

209. *Em seguida detalha as instruções CVM que se aplicam aos fundos de investimento em questão, destacando a diferença de atribuições do administrador fiduciário e do gestor, prevista na IN CVM 409, vigente à época:*

Art. 56. A administração do fundo compreende o conjunto de serviços relacionados direta ou indiretamente ao funcionamento e à manutenção do fundo, que podem ser prestados pelo próprio administrador ou por terceiros por ele contratados, por escrito, em nome do fundo.

§1º O administrador poderá contratar, em nome do fundo, com terceiros devidamente habilitados e autorizados, os seguintes serviços, com a exclusão de quaisquer outros não listados:

I – a gestão da carteira do fundo;

(...)

§ 2º Gestão da carteira do fundo é a gestão profissional, conforme estabelecido no seu regulamento, dos ativos financeiros dela integrantes, desempenhada por pessoa natural ou jurídica credenciada como administradora de carteira de valores mobiliários pela CVM, tendo o gestor poderes para:

I – negociar, em nome do fundo de investimento, os ativos financeiros do fundo; e

II – exercer o direito de voto decorrente dos ativos financeiros detidos pelo fundo, realizando todas as demais ações necessárias para tal exercício, observado o disposto na política de voto do fundo.

210. *Que a instrução preliminar invoca dispositivos da regulamentação da CVM e do regulamento referentes à obrigação de supervisão e de diligência da ICLA, porém, ao analisar os regulamentos dos Fundos administrados pelo Bradesco (no caso o regulamento do FIM ACONCAGUA CP e regulamento do FIM CREDIT CP), encontram-se as mesmas exigências.*

211. *Considera que as atribuições do Bradesco e da ICLA são as mesmas, e como os ativos adquiridos seriam os mesmos, não haveria como o Bradesco ser inocentado, e a ICLA, responsabilizada.*

212. *No mérito, inicia apresentando argumentos sobre CCI da CTESO, que são alheias à presente TCE (peça 195, p. 27-37).*

213. *Acerca da aquisição das debêntures BFG, por meio do FIP NSG, registra primeiramente que o aporte do Serpros na BFG foi orientado pela Nota Técnica 12/2012- DRI/DIAL, de 17/05/2012.*

214. *Aduz que o documento utilizado nessa Nota foi produzido pela então NSG Capital, atual ICLA/MHFT), denominado ‘Análise do Setor de Foodservice no Brasil & Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S.A.’, sendo este um documento meramente interno da ICLA, pois não contém data, não está assinado e não contém nome dos técnicos que o produziram.*

215. *Assim, entende que não pode ser responsabilizada pelo uso indevido e não autorizado, por parte do Serpros, de um documento interno cuja finalidade era diversa daquela para a qual o Serpros o teria utilizado.*

216. *Ainda observa que a administração da BFG foi condenada pela CVM pelo uso indevido do mesmo documento.*

217. *Entende ser sumamente importante que a SecexFinanças, ao elaborar a instrução de mérito desta TCE, examine o Extrato de Sessão de Julgamento do Processo Administrativo Sancionador CVM n. RJ2015/13326 (19957.003981/2015-61), no qual constam as penas impostas aos membros acionistas e diretores da Brazal – Brasil Alimentos S/A, antiga BFG, afirmando que houve distorção da utilização do documento, que partiu da própria BFG a*

atuação indevida que induziu o Serpros a concentrar investimentos no grupo BFG, e não da ICLA ou da MHFT.

218. Acerca da anotação da Previc de que os gestores dos fundos não realizaram análise diligente sobre o investimento, apenas reproduzindo informações prestadas pela NSG Capital, assere que o documento que de fato embasou a decisão do Serpros foi a citada Nota Técnica 12/2012- DRI/DIAL, elaborada pelo próprio Serpros e em cujo conteúdo nem a ICLA nem a MHFT tiveram qualquer ingerência.

219. Que o investimento realizado nas debêntures ocorreu em dois momentos, inicialmente R\$ 50 milhões em 2012, por meio do FIP NSG, posteriormente R\$ 20 milhões em 2013, por meio do FIM FP1, alegando que o processo decisório não teve ingerência da ICLA nem da MHFT.

220. Quanto ao segundo aporte, aduz que a ICLA e a MHFT não tiveram participação determinante no processo decisório, pois na qualidade de administradora do FIM FP1, apenas executou as ordens conforme deliberação de seus cotistas em Assembleia Geral de Cotistas, presidida por executivo da INFRA ASSET, gestora do FIM FP1.

221. Já acerca do primeiro aporte, de R\$ 50 milhões por meio do FIP NSG, argumenta que agiu com a devida diligência, apresentando em síntese as seguintes alegações, no intuito de demonstrar a ausência de sua culpa no resultado do investimento:

a) a decisão de investimento tomada pelos gestores do FIP NSG foi fundamentada em um robusto estudo de mercado, havendo razões para reputá-lo adequado, que o peso da marca do Grupo BFG, que passava por grande reorganização, incutia confiança no mercado a respeito do futuro da companhia; que a BFG tinha obtido a listagem das ações de sua emissão na BM&F Bovespa, o que lhe conferia credibilidade;

b) que foi feito estudo de mercado e a indústria de alimentação no Brasil apresentava altos índices de crescimento real à época, em torno de 34% entre 2005-2011, com pesquisa do IBGE atestando um crescimento de 48,1% da alimentação fora do domicílio na cesta do consumidor entre 2005 e 2010, que a churrascaria Fogo de Chão era um exemplo da pujança no setor de churrascarias, que nesse contexto era impossível prever a futura deterioração do valor investido;

c) que desde o aporte do Serpros no FIP NSG VA, em 23/5/2012, até a cessão das cotas do Serpros no FIP NSG VA para o FIM FP1, em 20/6/2013, o SERPROS auferiu uma rentabilidade de suas cotas de 19,46% diante de uma taxa Selic acumulada para o mesmo período de 8,0667% (isto é, uma rentabilidade das cotas 141,24% superior à Selic), o que denota o hábil trabalho dos gestores e a saúde dos ativos no período;

d) que o regulamento do fundo e o boletim de subscrição expunham os riscos envolvidos, de forma transparente, que caberia ao investidor, especialmente ao Serpros, como investidor qualificado, analisar o risco dos ativos;

e) que foram examinadas informações contábeis e financeiras auditadas por auditores independentes, e que nem a ICLA, nem a MHFT, possui a obrigação nem a autorização da CVM para serem auditores de trabalhos de terceiros, que não seria possível prever o futuro, e mesmo que fossem validadas as premissas, essa tarefa não seria de responsabilidade do gestor;

f) que a diligência devida, neste caso, é de contratar os serviços de empresas autorizadas e com reputação, o que foi efetivamente feito para subsidiar todas as escolhas de investimentos;

g) Que houve muita diligência por parte da ICLA, apresentando rol de elementos analisados à época (peça 195, p. 48-49);

h) que analisou relatório de rating elaborado pela LF Ratings sobre debêntures emitidas pela PLP, empresa que respondia por 80% do faturamento do Grupo, que conferiu nota 'A' (baixo risco de inadimplência) ao ativo e comentou constatações positivas sobre a geração

de caixa do Grupo Porcão, ativo do BFG; que o relatório também menciona solidez de garantias e outros pontos positivos acerca do levantamento de falência imposta ao IFC, que tinha duas unidades de frigoríficos como objeto da 3ª emissão de debêntures da BFG;

i) quanto à alegação de as debêntures de 1ª emissão, 2ª série terem sido adquiridas sem análise de rating, assinala que isso não prejudicou o investimento, considerando que a 2ª série era conversível em ações da BFG, como de fato o foram, o que tornou prejudicada a análise, eis que o rating examina títulos de dívida, e não títulos de propriedade, como são as ações; além disso, repisa que houve análise de rating da PLP, sendo tal exame suficiente para nortear a aquisição dos títulos;

j) sobre a questionada falta de medidas da ICLA acerca da captação parcial dos fundos, alega que não seria um problema, considerando que com metade da captação poderiam abrir metade dos restaurantes;

k) sobre a divergência de margens previstas versus realizadas, alega que não é possível prever o resultado futuro, mas apenas estudar o setor e contratar empresas para avaliar a rigidez jurídica e os riscos econômicos, o que tinham feito;

l) assere que não é verdade que o estudo se baseou em informações não auditadas ou incompletas, que apenas o último ano, de 2011, não estava auditado, pois ainda não estava disponível, dado prazo legal para apresentação;

m) afirma que não houve projeção irreal de crescimento no plano de expansão, considerando que o Fogo de Chão, empresa concorrente, apresentara um crescimento ainda maior; e também porque estudos da época mostravam crescimento de renda da classe média, que iria para restaurantes; entretanto, a crise nos anos de 2014 e 2015, que não foi prevista por ninguém, retirou a renda disponível da classe média que iria aumentar a receita dos restaurantes; ainda cita a Covid-19, que impactou o setor; que era impossível prever duas crises no espaço de menos de dez anos;

n) que a ICLA deixou de ser administradora e gestora dos fundos em 2014 (quando essas atividades foram assumidas pela Bridge Administração de Recursos Ltda.), antes de existirem problemas nas empresas investidas, que se manifestaram apenas em 2017, pela derrocada da PLP (Porcão Licenciamentos e Participações S.A.), que teria sido o fator determinante para o insucesso dos investimentos, e não a atuação da ICLA e MHFT.

222. Por fim, registra a evolução dos fundos de investimento envolvidos, informando que em 1º/7/2016, por decisão dos seus cotistas em AGC, o FIM FP1 foi liquidado, tendo o Serpros recebido 15.748,89063922 cotas de emissão do FIP PF2 (o FIM FP1 possuía um único ativo, que era 100% das cotas de emissão do FIP FP2, assim, com a liquidação do FIM FP1 os cotistas do FIM FP1 se tornaram cotistas do FIP FP2 na mesma proporção que detinham no FIM FP1).

223. Que, conforme demonstração financeira auditada do FIP FP2, referente a 30/6/2020, verificou-se que, além dos títulos de renda (que se encontram vencidos e praticamente totalmente provisionados), o FIP FP2 ainda detém as ações de emissão da Brazal (atual denominação social da BFG) e da Brazcarnes, onde se concentra a maior parte do valor remanescente dos ativos, conforme quadro à peça 195, p. 58.

224. Que o Serpros também possui debentures da 3ª emissão da BFG e CCI's da 6ª emissão da CTESO (adquiridas através dos fundos administrados pelo Bradesco) que, segundo os passos 16, 17, 22 e 23 do MOU, assinado em 6/9/2013, deveriam ter sido integralizados no FIM FP1, o que faria a participação do SERPROS no atual FIP FP2 passar dos atuais 6,32% para aproximadamente 14%.

225. Nesse sentido, entende que se deve ter em consideração que os investimentos feitos pelo Serpros não foram perdidos por completo, que ainda rendem em um valor menor, com um valor considerável ainda investido em ações.

226. Do exposto, requer, preliminarmente, que seja declarada a prescrição, anulado o ato instaurador da TCE, com a restituição dos autos ao Serpros para que a instaure de forma regular, e que seja reconhecida a incompetência do TCU para julgar contas de gestores/administradores de fundos de investimento e/ou julgar contas de entidades privadas de previdência complementar.

227. No mérito, requer que sejam julgadas regulares as contas da ICLA, com quitação integral, considerando que não violou qualquer norma aplicável a seu âmbito de atuação, tampouco lesou o Erário.

Análise:

228. Inicialmente se observa que não merecem acolhida as alegações preliminares carreadas pela ICLA, como se verá seguir.

229. Em primeiro lugar, cumpre observar que não é inadequada a instauração da presente TCE sem a realização da fase interna, e não se vislumbra nenhuma falha processual nos presentes autos, sendo observado o devido processo legal e o direito ao contraditório e à ampla defesa.

230. Como já sobredito, é entendimento pacífico no TCU de que não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida.

231. Nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, esta Corte de Contas, ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial.

232. O momento próprio para a defesa é a fase externa da TCE, que ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas. É nessa fase que devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a rigorosa observância do devido processo legal consubstanciado na Lei 8.443/1992 e demais normas pertinentes.

233. No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa se concretizaram com a citação válida pelo TCU, com o devido oferecimento da oportunidade de os responsáveis apresentarem suas alegações de defesa. Neste sentido, não há que se falar em prejuízo à defesa por eventual falta de contraditório perante outras instâncias, seja no âmbito do citado processo administrativo na Previc, seja no âmbito do Serpros.

234. Desta forma, considerando que não há falha processual, não se acolhe o pedido de anulação do presente processo e de remeter o feito ao Serpros.

235. Tampouco há que se falar em limite de produção de provas em processo de contas por falta de prova oral, pois o TCU segue rito processual específico determinado pela Lei 8.443/1992, Regimento Interno e demais normativos pertinentes, e mediante a citação, propicia a apresentação das alegações de defesa ora em análise, a oportunidade exata para a responsável produzir e apresentar todos os elementos de prova que entender pertinentes. Portanto, não merece prosperar a alegação de que a responsável teria sido cerceada em seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

236. Também não ocorreu no momento a alegada prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, conforme já analisado nos itens 12 a 18 desta instrução.

237. Em outro aspecto preliminar, não se acolhe a alegação de que já decorreu o prazo de cinco anos fixado pela CVM para guarda de documentos e informações. A uma, porque este prazo se aplica à fiscalização da CVM, não à presente ação de controle externo de competência do TCU. A duas, porque não se pode presumir prejuízo à defesa por mero decurso de prazo para guarda de documentação, no caso a responsável não especifica exatamente que

documentos faltantes prejudicariam sua defesa. Ao contrário, há farta documentação juntada aos autos sobre as irregularidades em questão.

238. Outrossim, não aproveita à responsável a alegação de que se feriu a isonomia em razão de suscitada falta de responsabilização do Bradesco em investimentos que teriam sido realizados pelo Serpros em fundos administrados pelo Bradesco. Isso porque eventuais irregularidades ocorridas em outros fundos podem ser apuradas em outros processos pelo TCU, sem prejuízo à isonomia, e não obsta o regular prosseguimento deste feito.

239. Frise-se que, como é pacífico na jurisprudência desta Corte, mesmo uma ausência de citação de pretensos terceiros solidários não obsta o regular prosseguimento do feito no Tribunal, porquanto a Lei Orgânica do TCU não prevê a figura do litisconsórcio necessário.

240. Sobre a citada Súmula 286 do TCU, cumpre notar que não se aplica ao caso, haja vista que não se está imputando débito à ICLA ou à MHFT em razão de recebimento de recursos públicos, mas como terceiros que concorreram para o cometimento do dano apurado, em solidariedade com os agentes públicos que praticaram a irregularidade, nos termos do art. 16, § 2º, alínea 'b'.

241. Desta forma, não há que se falar em responsabilização presumida, pois, como se verá adiante, constatou-se que a responsável concorreu para o apontado dano.

242. Tampouco podem ser acolhidas as alegações acerca do mérito.

243. Não lhe aproveita a alegação de que a MHFT, à época NSG CAPITAL Asset Management S.A., não era mais gestora do FIM FPI à época em que o Serpros realizou o investimento de R\$ 20.000.000,00, e assim não poderia ser responsabilizada solidariamente quanto a esse fundo, considerando que a gestora era a INFRA ASSET, haja vista que a NSG CAPITAL era gestora do FIM FPI durante todo o processo decisório que avaliou esse investimento, até sua aprovação em 13/6/2013, na 8ª Reunião do CAP de 2013, sendo que a INFRA ASSET foi eleita gestora poucos dias depois, em 17/6/2013, mediante Assembleia Geral de Cotistas.

244. Não obstante, acolhe-se a alegação de que a administradora à época dos fundos de investimento envolvidos, a NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, não deve ser responsabilizada pelos débitos, haja vista que não era responsável por tomar decisões de investimento e selecionar os questionados ativos, papel que cabia à gestora dos fundos, a NSG CAPITAL (atual ICLA). Cabia à administradora serviços relacionados ao funcionamento e à manutenção do fundo, não se vislumbrando no caso indícios de irregularidades relacionados a essas atividades.

245. Porém, continua incólume a responsabilização da ICLA, pois não só é a atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A (administradora à época), mas também sucessora da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época era NSG Capital Asset Management S.A. (gestora que concorreu para os danos).

246. Também não lhe aproveita o alegado uso indevido, pelo Serpros, na Nota Técnica 12/2012- DRI/DIAL, de 17/05/2012, do documento produzido pela então NSG Capital, atual ICLA/MHFT, denominado 'Análise do Setor de Foodservice no Brasil & Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S.A.', que seria um documento meramente interno da ICLA, nem a citada condenação imposta pela CVM aos membros acionistas e diretores da Brazal – Brasil Alimentos S/A, antiga BFG, alegando que a houve distorção da utilização do documento e que partiu da própria BFG a atuação indevida que induziu o Serpros a concentrar investimentos no grupo BFG, haja vista que foi a gestora dos fundos, a atual ICLA, que selecionou, sem a devida diligência, os ativos do BFG, sem o esperado cuidado em relação aos interesses dos cotistas, incluindo o Serpros.

247. Já as alegadas medidas que teriam sido adotadas pelo gestor do fundo não são aptas para demonstrar uma conduta diligente e uma decisão refletida na escolha dos ruinosos ativos do BFG em atenção aos interesses dos cotistas, como se verá a seguir.

248. *Em primeiro lugar, o exemplo dado do forte crescimento e sucesso do restaurante Fogo de Chão, concorrente do Porcão (Grupo BFG), na mesma época, corrobora o fato de que o fracasso do Grupo BFG não se deve a mudanças imprevistas no mercado decorrentes da crise nos anos de 2014 e 2015, mas a riscos relacionados ao Grupo BFG não devidamente refletidos pela gestora.*

249. *Com efeito, conforme constatado na instrução precedente, o gestor não observou, por exemplo, o risco decorrente de subscrição parcial das debêntures BFG, que terminou impactando o plano de expansão, o que contribuiu para o fracasso do negócio. Como se viu, o risco acabou se concretizando, pois apenas 66% do total ofertado do investimento inicial foi efetivamente subscrito. O mesmo se repetiu no segundo investimento em debêntures, quando a subscrição efetiva alcançou somente 58% do montante pretendido. Deve-se destacar ainda que grande parcela da subscrição se deu mediante a entrega de debêntures da 1ª emissão, 1ª série, o que na prática significava a não entrada de recursos novos na companhia. Como resultado que poderia ser previsto, o BFG não conseguiu implantar seu plano na maneira desejada e, ao final de 2013, precisou arrendar parte das instalações.*

250. *Resultado totalmente oposto obteve a citada churrascaria Fogo de Chão, que em 2023, segundo dados disponíveis no wikipedia, possuía uma rede com mais de 70 unidades no Brasil, Estados Unidos (incluindo Porto Rico), Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e México.*

251. *Desta forma, não se sustenta que as crises de 2014 a 2015 tenham sido a causa do fracasso do restaurante Porcão. Tampouco há que se falar em crise da Covid-19 como causa, pois em 2017 já se tinha notícia de decretação de falência do Porcão pela justiça (<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/justica-decreta-falencia-da-churrascaria-porcao-no-rio.html>).*

252. *Mas não foi só essa a falta de cuidado ao selecionar os ativos em questão. Conforme se verificou na instrução precedente, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (Art. 5º, Parágrafo Primeiro), o gestor no FIP adquiriu as debêntures BFG sem análise de rating. Ademais, entende-se que o rating da PLP não supre a falta de rating do BFG, que era o ativo selecionado no investimento.*

253. *Outrossim, o rating é dado em função de diversos fatores, incluindo o fluxo de caixa, a alavancagem, o balanço patrimonial e a projeção para resultados futuros, que podem divergir de forma significativa entre um Grupo e uma empresa controlada.*

254. *Desta forma, entende-se que as alegações carreadas não são aptas a afastar estes fatos, que são suficientes para confirmar a conclusão da instrução precedente no sentido de que o gestor do FIP NSG e do FIM FPI não exerceram suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios, sem ter atuado com lealdade em relação aos interesses dos cotistas e do Fundo, não tendo evitado práticas que pudessem ferir a relação fiduciária com eles mantida, em descumprimento ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004, possuindo responsabilidade solidária (art. 9º, parágrafo 3º da Instrução CVM nº 391/2003, em relação ao FIP). Desrespeitou-se o Regulamento do FIP NSG (art. 5º) ao não exigir análise de rating na aquisição de debêntures BFG. Não atuou de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação aos aportes no grupo BFG.*

255. *Não obstante não se acolherem as alegações sobre a responsabilização da gestora, atual ICLA, a responsável registra que o Fundo FIM FPI foi liquidado por decisão dos cotistas, tendo o Serpros, em decorrência disso, recebido 15.748,89063922 cotas de emissão de outro Fundo, o FIP PF2, que ainda detém valor remanescente, incluindo ações de emissão da Brazal (atual denominação social da BFG) e da Brazcarnes.*

256. *Ao consultar a carteira do FIP PF2 no site da CVM, verifica-se informação, que tem por base os documentos enviados à CVM pelas Instituições Administradoras dos Fundos de*

Investimento, que registra um valor expressivo, superior a R\$ 794 milhões, como patrimônio líquido do Fundo, competência 07/2024 (peça 157).

257. Considerando este indício de que não houve perda total dos valores investidos, o que reflete no valor do débito imposto aos responsáveis, entende-se que se deve diligenciar o Serpros para elucidar esta questão com vistas ao saneamento do processo.

Análise da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória

23. Considerando o transcorrer do tempo desde a análise precedente (peça 168, p. 36-38), importa atualizar a análise da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória realizada na instrução precedente, em face da Resolução TCU 344/2022, mediante a qual o TCU regulamentou o tema, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que ‘prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento’ nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.

24. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º da Resolução prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

25. Já no que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

26. Assim, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da citada resolução, e analisando-se a sequência dos seguintes eventos processuais, referentes ao termo inicial e a causas interruptivas da prescrição, verifica-se que não transcorreu prazo superior a cinco anos entre os eventos processuais (termo inicial, causas interruptivas da prescrição e o presente momento), não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

Evento processual		Data	Peça(s)
a	<i>Termo inicial - Autuação do TC 027.190/2017-0, representação original formulada para apurar os indícios de irregularidades em investimentos do Serpros (Art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022)</i>	15/9/2017	<i>Tela de Visualização do Processo (TVP) do TC 027.190/2017-0</i>
b	Causa interruptiva da prescrição intercorrente - Diligências necessárias para sanear os autos, dando seguimento às apurações (Art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)	21/11/2017 e 13/9/2018	Peças 13, 14, 15, 25, 26 e 27 do TC 027.190/2017-0
c	Causa interruptiva da prescrição- Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, que determinou a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE) com vistas a apurar as irregularidades (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)	22/7/2020	Peça 86 do TC 027.190/2017-0
d	Causa interruptiva da prescrição – citações dos responsáveis (Art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022)	de 19/8/2021 a 26/8/2021	Peça 593 do TC 027.054/2020-9
e	Causa interruptiva da prescrição intercorrente - Diligência necessária para sanear os autos, dando seguimento às apurações (Art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)	15/8/2024	Peça 161
f	Causa interruptiva da prescrição intercorrente – conclusão da instrução pela AudBancos, dando andamento regular ao processo	11/2/2025	Peça 170
g	Causa interruptiva da prescrição intercorrente – parecer do MP/TCU sobre as presentes contas, dando andamento regular ao processo	15/5/2025	Peça 171

27. Já quanto à avaliação da prescrição intercorrente, a Resolução TCU 344/2022 estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

28. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados acima, observa-se que não transcorreu prazo superior a três anos entre os eventos processuais (termo inicial, causas interruptivas da prescrição/intercorrente e o presente momento), não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

29. Ante o exposto, conclui-se que no momento não se verifica, na presente TCE, a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

Análise da resposta à diligência

30. A seguir examina-se a resposta do Serpros (peça 163) que agora esclarece a lacuna apontada na instrução precedente (peça 158), possibilitando que se chegue ao mérito processual.

31. O Serpros inicialmente retrata o histórico dos aportes nas discutidas aquisições ruinosas das debêntures BFG, por meio do FIP NSG, no valor de R\$ 50.000.000,00, em 22/5/2012, e mediante fundos exclusivos (FIM Aconcágua e FIM Credit), no valor de R\$ 75.000.000,00, em 5/12/2012.

32. Esclarece que, ante a reorganização interna da carteira de investimentos dos planos de benefícios administrados pelo Serpros, as debêntures adquiridas por meio dos fundos exclusivos foram transferidas para o Fundo de Investimento Multimercado Botafogo (FIM Botafogo), também exclusivo/restrito, conforme deliberado em Assembleia Geral de Cotistas (ACG).

33. Acerca da permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI, com aporte de novos recursos no FIM FPI, no valor de R\$ 20.000.000,00, em 19/6/2013, assere inicialmente que a participação

do Serpros no Grupo Porcão (BFG) ocorreu através da aquisição direta, por meio dos fundos exclusivos FIM Aconcágua e FIM Credit, de debêntures simples não conversíveis emitidas pela Brasil Food Service Group, e da aquisição de Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) emitidas pela CTES Operadora S.A. (CTESO).

34. Que, além das debêntures e das CCIs, o SERPROS adquiriu diretamente cotas do FIP NSG, cujo principal ativo era composto pelas debêntures emitidas pelo BFG, bem como cotas do Fundo de Investimento Imobiliário (FII RSB1), cuja carteira possuía CCIs CTESO (projeto do grupo BFG).

35. Destaca que, após a aquisição das cotas do FIP NSG e FII RSB1, por força de processo de reestruturação proposto pelos gestores dos fundos, houve incorporação das participações do Serpros do FIP NSG e do FII RSB1, no FIM FP1. Por fim, o FIM FP1 fez parte de carteira própria e os ativos (debentures e CCIs), estão na carteira de investimento do FIM Botafogo, que é um fundo exclusivo/restrito dos planos de benefícios administrados pelo Serpros.

36. Após traçar esse histórico das questionadas operações, traz as seguintes informações sobre a reestruturação do FIP FP1 no FIP FP2 e sua posição líquida atual, elementos que interessam para elucidar a lacuna indicada na instrução anterior que analisou as alegações de defesa.

37. Aduz que na Assembleia Geral de Cotistas (AGC) realizada em 21/6/2016 foi aprovada a integralização de todos os ativos do FIM FP1 no FIP FP2, e que a justificativa para essa integralização foi que o administrador do Fundo, na época, estava fora da conformidade com a categoria de Fundo de investimento multimercado, e a transferência para um fundo de investimento em participação seria uma solução para esse problema.

38. Que, apesar da oposição do Serpros na assembleia, a proposta foi aprovada pela maioria dos cotistas, já que os cotistas majoritários do FIM FP1 eram, na época, parte do próprio Grupo Porcão. Assim, o FIM FP1 foi reestruturado conforme a proposta dos gestores envolvidos nas operações do Grupo Porcão, com o objetivo de consolidar os ativos de todos os credores em um único produto de investimento.

39. Finalmente, informa que atualmente o FIP FP2 está contabilizado pelo SERPROS com 100% dos valores registrados na carteira de investimentos provisionados, como resultado da situação das empresas investidas pelo FIP FP2, todas do Grupo Porcão em processo de falência e crédito provisionados com processo judicial em andamento, de forma que a posição atual consolidada dos planos de benefícios administrados pelo Serpros no FIP FP2 é negativa (R\$ -50.194.759,91).

40. Em face dessa posição líquida negativa do Serpros no FIP FP2, não procede a notícia ventilada pela ICLA de que parte dos recursos investidos permaneceriam investidos nesse Fundo, de forma que permanece incólume a apurada perda total dos questionados valores investidos.

41. Assim, no mérito, não se alteram as conclusões da instrução precedente, acolhendo-se apenas as seguintes alegações de defesa: do Sr. Fernando Buarque, que aproveita ao Sr. Silvio Michelutti de Aguiar, pois quando titulares da Diretoria de Administração do Serpros, não tinham direito a voto nas deliberações, porém restando ao Sr. Silvio Michelutti de Aguiar a responsabilização com relação à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FP1, pois nessa ocasião não era Diretor de Administração, mas Diretor de Segurança, com direito a voto; da ICLA Consultoria Ltda., atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, sucessora da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época era NSG Capital Asset Management S.A., no sentido de excluir a responsabilização pelos atos como administradora dos fundos, porém permanecendo incólume sua responsabilização como gestora dos fundos de investimento envolvidos.

CONCLUSÃO

42. Conclui-se, a partir da análise da resposta do Serpros à diligência realizada, que permanece inalterada a totalidade dos débitos apontados na instrução precedente, haja vista que realmente houve perda total dos ruinosos aportes do Serpros discutidos nas presentes contas, de forma que não se alteram as análises e conclusões das alegações de defesa.

43. Dessa forma, considerando em conjunto as mencionadas alegações acolhidas e a rejeição das demais alegações examinadas, conforme análise anterior (peça 158), conclui-se que se deve imputar aos seguintes responsáveis os débitos apurados:

a) com relação ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio do FIP NSG: 1. Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto e Luiz Roberto Doce Santos, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Asset Management S.A. (atual ICLA Consultoria Ltda.), por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento	R\$ 50.000.000,00	22/05/2012
Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente		
Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade		
ICLA Consultoria Ltda., atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, sucessora da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época era NSG Capital Asset Management S.A, gestor do FIP NSG		

Valor atualizado até 12/9/2025: R\$ 110.525.424,50 (peça 311)

b) com relação ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio de fundos exclusivos: Eloir Cogliatti e Thadeu Duarte Macedo Neto, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras e ter efetuado análises insuficientes sobre o ativo alvo (IFC) da 3ª Emissão de Debêntures, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento	R\$ 75.000.000,00	05/12/2012
Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente		

Valor atualizado até 12/9/2025: R\$ 162.591.178,50 (peça 312)

c) com relação à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI, com aporte de novos recursos no FIM FPI: 1. Eloir Cogliatti, André Luís Azevedo Guedes e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e

transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A (atual ICLA Consultoria Ltda.), por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento	R\$ 20.000.000,00	19/06/2013
André Luís Azevedo Guedes, Diretor Presidente		
Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Segurança		
ICLA Consultoria Ltda., atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, gestor do FIM FPI		

Valor atualizado até 12/9/2025: R\$ 42.665.437,80 (peça 313)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) 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, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos seguintes responsáveis, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 das dívidas aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado, 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:

a.1) responsáveis: Eloir Cogliatti (CPF: 397.355.597-49), Thadeu Duarte Macedo Neto (CPF: 351.063.447-00), Luiz Roberto Doce Santos (CPF: 533.750.507-63) e ICLA Consultoria Ltda. (CNPJ 10.274.584/0001-47), atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, sucessora da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época era NSG Capital Asset Management S.A.

Valor Original (R\$)	Data-base
50.000.000,00	22/05/2012

Valor atualizado até 12/9/2025: R\$ 110.525.424,50 (peça 311)

a.2) responsáveis: Eloir Cogliatti (CPF: 397.355.597-49) e Thadeu Duarte Macedo Neto (CPF: 351.063.447-00)

Valor Original (R\$)	Data-base
75.000.000,00	05/12/2012

Valor atualizado até 12/9/2025: R\$ 162.591.178,50 (peça 312)

a.3) responsáveis: Eloir Cogliatti (CPF: 397.355.597-49), André Luís Azevedo Guedes (CPF: 076.989.837-81), Silvio Michelutti de Aguiar (CPF: 746.997.178-53) e ICLA Consultoria Ltda. (CNPJ 10.274.584/0001-47), atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data-base</i>
20.000.000,00	19/06/2013

Valor atualizado até 12/9/2025: R\$ 42.665.437,80 (peça 313)

b) aplicar a André Luís Azevedo Guedes (CPF: 076.989.837-81), Eloir Cogliatti (CPF: 397.355.597-49), Luiz Roberto Doce Santos (CPF: 533.750.507-63), Silvio Michelutti de Aguiar (CPF: 746.997.178-53), Thadeu Duarte Macedo Neto (CPF: 351.063.447-00) e ICLA Consultoria Ltda. (CNPJ 10.274.584/0001-47), atual razão social da NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A, sucessora da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época era NSG Capital Asset Management S.A., 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 da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) 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;

d) 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, que sejam julgadas regulares as contas do Sr. Fernando Buarque (CPF: 667.827.247-15), dando-lhe quitação plena;

e) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

f) enviar cópia desta instrução e do Acórdão que vier a ser adotado ao Serpros Fundo Multipatrocinado e ao Serviço Federal de Processamento de Dados.”

2. Na sequência, reproduzo o parecer proferido pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, peças 171 e 317, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, que manifesta concordância integral com as análises empreendidas pela AudBancos:

“Trata-se de tomada de contas especial constituída como processo apartado do TC 027.054/2020-9, por determinação contida no Acórdão 1870/2020-Plenário (peça 5) e autorização do então Ministro-Relator (peça 3), para apurar indício de dano aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado em decorrência de investimento no Brasil Foodservice Group S.A. (BFG), por meio da aquisição de debêntures dessa companhia, mediante aportes no Fundo de Investimento em Participações NSG Varejo e Alimentação (FIP NSG) e em fundos exclusivos geridos pelo próprio Serpros, além de aporte adicional no Fundo de Investimento Multimercado FPI (FIM FPI).

2. O Serpros Fundo Multipatrocinado é entidade fechada de previdência complementar (EFPC) patrocinada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Este, por sua vez, é empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda.

3. A irregularidade relatada nos autos se refere a investimento ruinoso efetuado pelo Serpros no BFG. Esse grupo empresarial era proprietário de uma rede de restaurantes, dentre os quais se destacava a Churrascaria Porcão. O valor captado via debêntures seria destinado à ampliação do negócio, a partir da abertura de novos restaurantes e da aquisição de frigoríficos. Esse

planejamento, no entanto, não foi bem sucedido e as dificuldades financeiras pelas quais passava o grupo conduziram à falência, que foi decretada em 2017.

4. O Serpros adquiriu debêntures BFG em dois momentos. Em 22/5/2012, foi feito um aporte de R\$ 50.000.000,00 no FIP NSG, o qual usou os recursos para a aquisição desses títulos de crédito. Em seguida, em 5/12/2012, a EFPC investiu mais R\$ 75.000.000,00 em debêntures BFG, desta vez por meio de fundos de investimento exclusivos do Serpros. No ano seguinte, após sucessivas alterações por que passou o FIP NSG, suas cotas foram incorporadas no FIM FPI, ocasião em que o fundo de pensão fez um aporte adicional de R\$ 20.000.000,00, na data de 19/6/2013. Posteriormente, todos os ativos do FIM FPI foram levados a outro fundo de investimento em participações (FIP FP2).

5. Tendo em vista o total insucesso da empreitada e a falência do grupo empresarial, todo o montante investido foi provisionado para perda, conforme relatado pelo Serpros em janeiro/2021 (peça 112, p. 4). Dessa forma, as parcelas aportadas passaram a constituir o débito discutido nesta TCE.

6. A partir de investigações empreendidas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), pela auditoria interna do Serpros e pela secretaria deste Tribunal, a unidade instrutiva (peça 147) concluiu que as causas do dano remeteriam à inadequação das análises que conduziram o Serpros a realizar os investimentos, bem como a falhas nas atividades de gestão e de administração do FIP NSG e do FIM FPI.

7. Dessa forma, com relação aos dois aportes de 2012, foram responsabilizados os gestores do Serpros que aprovaram as aplicações dos recursos (Eloir Cogliatti, diretor de investimento; Thadeu Duarte Macedo Neto, diretor presidente; e Sílvio Michelutti de Aguiar, diretor de administração). Especificamente com relação ao investimento no FIP NSG, foram responsabilizados também o diretor de seguridade da EFPC, Luiz Roberto Doce Santos, bem como a gestora e a administradora do fundo de participações, respectivamente NSG Capital Asset Management S.A. e NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

8. Quanto ao aporte adicional de 2013, foram arrolados os gestores do Serpros que o aprovaram (Eloir Cogliatti, diretor de investimento; André Luís Azevedo Guedes, diretor presidente; Sílvio Michelutti de Aguiar, desta vez na qualidade de diretor de seguridade; e Fernando Buarque, diretor de administração). Além deles, foi também responsabilizada a NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., que atuou simultaneamente como gestora e administradora do FIM FPI.

9. As notificações de citação foram regularmente efetuadas e todos os agentes apresentaram alegações de defesa. As empresas gestora e administradora do fundo imobiliário encontram-se atualmente reunidas na sociedade Icla Consultoria Ltda., a qual submeteu defesa em função de ambas as notificações. Saliento que as defesas foram originalmente recebidas no âmbito do processo originário (TC 027.054/2020-9) e a unidade instrutiva optou por não juntar cópias nesta TCE. Embora não tenha havido prejuízo para o exame ou para o exercício do contraditório, considero que constituiria melhor prática copiar as peças de defesa para estes autos, que tramitam de forma independente em relação ao processo originário.

10. Todos os argumentos trazidos foram devidamente analisados pela AudBancos (peças 158-160). Além de verificar a inoccorrência de prescrição, a unidade instrutiva concluiu que as alegações apresentadas pelos diretores do Serpros não se mostrariam suficientes para elidir o dano.

11. Quanto à responsabilização, compreendeu-se plausível a argumentação sustentada pelo Sr. Fernando Buarque, afirmando que em seu papel de diretor de administração não possuiria direito a voto nas deliberações relacionadas a investimentos. Opinou-se, portanto, pela exclusão desse agente da relação processual. A unidade instrutiva propôs aproveitar esse entendimento em favor do Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar pelos atos que praticou em 2012, quando atuava na diretoria de administração. Consequentemente, a responsabilização deste dirigente permaneceria somente em

relação ao aporte realizado em 2013, ocasião em que se encontrava na posição de diretor de seguridade.

12. Por sua vez, a argumentação apresentada pela Icla Consultoria Ltda. foi considerada suficiente para excluir a responsabilidade da administradora dos fundos de investimento, mantendo somente a da gestora. Entretanto, como a atual defendente também se qualifica como sucessora da empresa gestora desses fundos, concluiu-se que a Icla deve continuar responsabilizada pelo dano. Por outro lado, a defesa trazida levantou dúvida sobre a subsistência do dano conforme apontado. Alegou-se que o Serpros ainda seria cotista do FIP FP2, o qual deteria ações das empresas investidas. Nessa condição, haveria a possibilidade de não ter ocorrido perda total do investimento.

13. Em virtude disso, a unidade instrutiva promoveu diligência junto ao Serpros, de modo a tomar conhecimento da situação atual desse investimento, em especial da valoração das cotas e das ações das empresas investidas. Como resposta, a EFPC (peça 163) declarou que, diante da falência do grupo BFG, todo o investimento realizado permanece integralmente provisionado para perda. Na verdade, a posição atual consolidada dos planos de benefícios administrados pelo Serpros no FIP FP2 está contabilizada como negativa.

14. Agregando essa informação na sua análise, a AudBancos (peça 168) concluiu que o dano apontado nesta TCE se apresenta consistente e corresponde a todos os aportes efetuados em favor do grupo BFG. Consequentemente, o exame contido na instrução anterior foi corroborado na instrução de mérito. A proposta de encaminhamento se consolidou no sentido de julgar regulares as contas do Sr. Fernando Buarque; julgar irregulares as contas dos demais responsáveis, condená-los ao recolhimento de débito nos moldes indicados na instrução de mérito (com ajustes na responsabilização) e sancioná-los com multa proporcional ao dano; além de comunicar a Procuradoria da República no Distrito Federal acerca da decisão do TCU.

II – Posicionamento do MPTCU

15. Feito este breve relato, passo a apresentar posicionamento acerca do deslinde processual, adiantando que manifestarei concordância integral com o exame efetuado pela AudBancos.

16. Com relação aos aspectos processuais, considero que a irregularidade se encontra bem delineada e que a instauração do contraditório foi regularmente efetivada a partir da citação válida de todos os responsáveis arrolados. Quanto ao tema da prescrição, não tenho reparos a oferecer sobre a análise da unidade instrutiva, que concluiu pela sua inocorrência.

II.1 – Competência do TCU para fiscalizar EFPC

17. Um dos argumentos mais recorrentes dos responsáveis é o questionamento da competência do TCU para fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar (EFPC). Alegou-se, sobretudo, que essas organizações são de direito privado e que não integram a Administração Pública Federal, direta ou indireta.

18. Entretanto, esse tema já foi debatido diversas vezes no âmbito do TCU, havendo se formado uma jurisprudência firme no sentido da competência deste Tribunal para fiscalizar as EFPC patrocinadas por instituições da administração pública federal direta e indireta.

19. O entendimento jurisprudencial leva em consideração que os fundos de pensão (EFPC) são entidades voltadas para o atingimento de uma finalidade pública, de materialização do direito constitucional à previdência social (art. 6ª da Constituição Federal). Dessa forma os recursos repassados pela administração pública destinam-se a esse objetivo, sendo plausível fazer um paralelo entre os fundos de pensão e os convênios firmados para o atendimento de um interesse público. Ou seja, os gestores de uma EFPC administram recursos estatais, mesmo que estes estejam somados a valores de origem privada oriundos das pessoas físicas que aderiram aos planos de previdência complementar.

20. Ademais, seria notório que o poder público tem ingerência sobre o uso dos recursos depositados nos fundos de pensão, uma vez que a patrocinadora tem a prerrogativa de indicar



metade dos membros dos conselhos diretivo e fiscal das EFPC, incluindo os respectivos conselheiros presidentes, que têm direito a voto próprio e a voto de qualidade (arts. 11 e 15 da Lei Complementar 108/2001).

21. A sujeição dos fundos de pensão ao controle externo também decorreria do dever legalmente atribuído às patrocinadoras de promover o equacionamento de resultados deficitários dos planos de previdência complementar (art. 21 da Lei Complementar 109/2001), respondendo proporcionalmente em função da contribuição estatal. Ou seja, o erário responde por déficits atuariais ocorridos nas entidades fechadas que patrocina.

22. A configuração jurídica dos planos de pensão, portanto, os colocaria sob a jurisdição do TCU. Incidiria, no caso, a norma do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que assim estatui:

Art. 70. 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. (Grifos acrescidos.)

23. Observa-se, com efeito, que os gestores dos fundos de pensão administram recursos públicos, consubstanciados nas contribuições repassadas pelas patrocinadoras. Além disso, a União ainda responde em caso de mau uso desse dinheiro.

24. Esse raciocínio tem sido reiteradamente adotado pelo TCU, sendo possível mencionar pelo menos duas decisões paradigmáticas.

25. O Acórdão 573/2006-Plenário foi proferido em processo de representação em que o assunto foi amplamente discutido, havendo o Tribunal optado por firmar explicitamente o entendimento de possuir competência para fiscalizar diretamente as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pela administração pública direta e indireta. A decisão foi mantida pelo Acórdão 2232/2011-Plenário, mediante o qual foram rejeitados pedidos de reexame interpostos pelas EFPC envolvidas.

26. A outra decisão paradigma sobre a matéria foi proferida em processo de consulta, no qual se questionou acerca de conflito de competência entre o TCU, a Previc e outros órgãos na atividade de fiscalização de entidades fechadas de previdência complementar. Por meio do Acórdão 3313/2012-Plenário, o Tribunal reiterou sua competência, registrando os seguintes esclarecimentos:

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 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 administrativas, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.;

9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência

Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federal atribui competência;

9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metras de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, nos termos do arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei 8.443/92, bem como do seu Regimento Interno. (Grifos acrescidos.)

27. Com base nessa jurisprudência, manifesto concordância com a unidade instrutiva nos presentes autos ao refutar as alegações em contrário trazidas pelos responsáveis em suas defesas.

II.2 – Quantificação do dano

28. A quantificação do dano decorrente de investimentos financeiros inadequados comporta uma certa dificuldade. São conhecidos os montantes aportados pelo investidor, porém a valoração dos ativos em determinado momento pode se mostrar uma tarefa bastante complexa, em virtude das variações de mercado e da assimetria de informações, por exemplo.

29. No caso concreto em análise, esse problema se encontra mitigado, dada a circunstância de total insucesso do empreendimento e de falência da empresa investida. As debêntures não proporcionaram qualquer retorno financeiro ao investidor e as cotas remanescentes detidas pelo Serpros no FIP FP2 estão negativamente valoradas. Conforme verificado mediante diligência promovida pela unidade instrutiva, a alegação da Icla Consultoria Ltda. de que ainda haveria um patrimônio residual nesse fundo de investimento mostrou-se improcedente.

30. Diante dessa situação, todo o investimento feito pelo Serpros no grupo BFG foi completamente perdido. Considero adequada, portanto, a quantificação do dano definida nestes autos, composta pelas parcelas de R\$ 50.000.000,00 (22/5/2012), R\$ 75.000.000,00 (5/12/2012) e R\$ 20.000.000,00 (19/6/2013).

31. Ademais, o cálculo do débito nesta TCE não leva em consideração a provável existência de medidas de equacionamento do resultado deficitário dos planos de previdência complementar afetados. Nesse sentido, inexistente informação de como a própria EFPC teria estimado o montante a ser recomposto ao fundo de pensão, cuja determinação pode sofrer influência de metas de rentabilidade das aplicações financeiras.

32. Quanto ao resultado da análise das alegações de defesa, alinho-me à conclusão da unidade instrutiva de que os argumentos trazidos não se mostraram aptos a elidir o dano apontado nesta tomada de contas especial.

II.3 – Responsabilização

33. Considero que as alegações de defesa foram adequadamente examinadas pela AudBancos, de modo que manifesto concordância com as conclusões relativas à responsabilização nestes autos.

34. Em especial, entendo adequada a exclusão de responsabilidade dos agentes que atuaram na posição de diretores de administração do Serpros, dada a ausência de direito de voto nas decisões de investimentos. Quanto à Icla Consultoria Ltda., embora seja coerente reconhecer ausência de culpabilidade na sua conduta como administradora dos fundos de investimento, sua responsabilidade perante o dano permanece em função de sua atuação na qualidade de gestora.

II.4 – Proposta de encaminhamento

35. Ante o exposto, considerando adequadas as análises empreendidas pela AudBancos, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância integral com encaminhamento proposto (peça 168), no sentido de:

a) julgar regulares as contas do Sr. Fernando Buarque;

b) julgar irregulares as contas dos demais responsáveis;



c) condenar solidariamente os Srs. Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto e Luiz Roberto Doce Santos, bem como a sociedade Icla Consultoria Ltda., ao recolhimento de débito no valor de R\$ 50.000.000,00, referenciado em 22/5/2012;

d) condenar solidariamente os Srs. Eloir Cogliatti e Thadeu Duarte Macedo Neto ao recolhimento de débito no valor de R\$ 75.000.000,00, referenciado em 5/12/2012;

e) condenar solidariamente os Srs. Eloir Cogliatti, André Luís Azevedo Guedes e Sílvio Michelutti de Aguiar, bem como a sociedade Icla Consultoria Ltda., ao recolhimento de débito no valor de R\$ 20.000.000,00, referenciado em 19/6/2013;

f) sancionar individualmente todos os responsáveis pelo débito com multa proporcional ao dano;

g) comunicar a Procuradoria da República no Distrito Federal acerca da decisão do TCU.”

...

“Em atendimento a despacho de Vossa Excelência (peça 172), a AudBancos promoveu a juntada de cópias de diversas peças do processo originário (TC 027.054/2020-9), as quais passaram a integrar as peças 173 a 310 desta TCE. Em seguida, reapresentou sua instrução de mérito (peça 314), fazendo remissões aos documentos ora juntados.

2. *Considerando que a medida propiciou a maior completude dos presentes autos, sendo processualmente adequada, e observando que o conteúdo das análises e dos encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva foram mantidos exatamente como estavam na instrução de mérito anterior (peça 168), este representante do Ministério Público de Contas reitera seu pronunciamento pretérito (peça 171) e reafirma concordar integralmente com o exame efetuado pela AudBancos.”*
3. É o relatório.

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, prolatado quando da apreciação de representação formulada por representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, TC 027.190/2017-0, tendo em vista indícios de irregularidades e prejuízos ocorridos em investimentos realizados pelo Serpros Fundo Multipatrocinado – **Serpros**, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, constituída nos termos das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, cuja finalidade é administrar planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e do próprio Serpros, especificamente em relação aos recursos investidos no grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG.

O grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG

2. Em conformidade com as informações constantes nos autos, Nota nº 6/CGPA/DIFIS/PREVIC, peça 8, págs. 9 a 21, a Brasil Foodservice Group S.A. – BFG foi constituída em 12 de maio de 2009, sob a razão social de Aveiro Participações S/A e tinha como objetivo social específico a participação no capital de outras sociedades.

3. Em 7/10/2009, a empresa alterou sua razão social para Casual Dining Participações S/A e aprovou a abertura de capital.

4. Com essa nova denominação, envolveu-se inicialmente em inquérito instaurado para apurar fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal de Nova Iguaçu, “*relacionados com a gestão fraudulenta ou temerária do Instituto de Aposentadoria dos*



Servidores Públicos Municipais”, posteriormente transformado no Inquérito nº 3.595, de autoria do Ministério Público Federal, destinado a apurar possível prática de graves irregularidades na gestão do Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu – Previní.

5. Após este episódio, ainda com a razão social de Casual Dining Participações S/A, a empresa se viu envolvida em denúncia de irregularidades no Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro – Previ-Rio.

6. A partir de 2010, já com denominação Brasil Foodservice Group S.A. – BFG, passou a emitir, durante os exercícios de 2010 a 2012, títulos da dívida:

a) em 29/6/2011: primeira emissão de R\$ 500.000.000,00 em debêntures;

b) em 1º/11/2011: segunda emissão privada de debêntures conversíveis em ações ordinárias, com garantia subordinada, em série única, no valor global de R\$ 130.000.000,00;

c) em 19/10/2012: emissão no valor de até R\$ 600.000.000,00 em debêntures (reperfilamento da dívida do grupo, onde titulares da 1ª série da 1ª emissão das debêntures fariam uma cessão destes ativos e subscreveriam debêntures da 3ª emissão da companhia).

7. Durante o exercício de 2011, a BFG S.A. adquiriu de sua controladora, Brasil Private Equity Group S/A – BPE, debêntures permutáveis na totalidade do capital social da subsidiária integral Brasil Foodservice Manager S/A – BFM, controladora, à época, das empresas que operavam os restaurantes das marcas Porcão, Porcão Gourmet, Garcia & Rodrigues, GR Panificadora, Johnnie Pepper e Grimpa. A BFG adquiriu, também, as debêntures conversíveis em ações ordinárias emitidas pela própria BFM. Os recursos aplicados na compra desses ativos mobiliários (debêntures da BPE e BFM) foram destinados à expansão das operações do grupo e resultou na compra do controle societário de companhia detentora de autorização para construção de termoeletrica.

8. Em 31/12/2012, o capital social da BFG era de R\$ 138.834.174,90, dividido em 252.281.096 ações, sendo 126.140.800 preferenciais e 126.140.800 ordinárias. Na data de 30/9/2013, o debenturista Fundo de Investimento em Participações NSG Varejo e Alimentação – **FIP NSG VA** solicitou a conversão de 26.512 debêntures da 2ª série da 1ª emissão da BFG. Essas debêntures foram convertidas em 83.963.504 ações ordinárias e 83.936.992 ações preferenciais, no valor de R\$ 386.169.797,25. Assim, o capital social da BFG passou a ser de R\$ 525.003.972,15, dividido em 420.182.096 ações, sendo 210.104.304 ações ordinárias e 210.077.792 ações preferenciais.

9. A conversão das debêntures redundou em um acréscimo de 417,87% no preço de cada ação do grupo BFG sem que houvesse fundamento que justificasse tal aumento. As ações tiveram o seu valor patrimonial aumentado de R\$ 0,51 para R\$ 2,29. Essa valorização do preço das ações provocou considerável valorização das cotas dos fundos **FIP NSG VA** e Fundo de Investimento Multimercado FP1 Longo Prazo – **FIM FP1 LP**.

10. Os fundos **FIP NSG VA** e **FIM FP1 LP** possuíam como principal cotista um outro fundo de investimento, o Fundo de Investimento em Participações NSG B1 – **FIP NSG B1**.

11. No encerramento do 1º trimestre de 2013, a BFG, na qualidade de debenturista, exerceu seu direito sobre os ativos mobiliários emitidos pela BPE e pela BFM, tornando-se, dessa forma, controladora integral da BFM e assumindo o papel de holding de todas as operações do grupo. Anteriormente, em meados de 2012, a BFM iniciou o processo de incorporação de suas controladas do segmento de *foodservice*, com o objetivo de garantir eficácia e otimização na unificação dos centros de custos, compras, estoques, pessoal e tributário.

12. Nesse mesmo período, a BFG adquiriu, por meio de contrato de cessão de direitos creditórios, a totalidade dos créditos vencidos, detidos pelo investidor denominado “Fundo Vision”, contra a Massa Falida da International Food Company Indústria de Alimentos S/A – IFC, frigorífico



cujas instalações localizam-se no interior dos estados de São Paulo e Mato Grosso, bem como de todos os seus acessórios acoplados a tais créditos.

13. Outras operações de destaque ocorridas em 2013 foram as aquisições pela Brazal – Brasil Alimentos S.A., nova denominação da Brasil Foodservice Group S.A. – BFG, das empresas Vênus e Companhia Termoeletrica do Espírito Santo – CTES, cujos controles societários pertenciam a sua controlada BFM. Ainda em 2013, a companhia adquiriu, de sua controladora, a totalidade das ações da empresa Brasil Foodservice Operator S.A. – BFO, ainda em fase pré-operacional.

14. E, logo em seguida, a BFG realizou um aumento de capital onde a subscrição se deu pela conversão da totalidade das ações da BFM, até então sua controladora integral. Passando, deste modo, a BFO a controlar a BFM e a BFG a controlar a BFO.

15. Em 16/12/2013, as ações do BFG foram agrupadas na proporção de 1 nova ação para cada 15 existentes, passando assim para 28.012.142 ações, sendo 14.006.954 ações ordinárias e 14.005.188 ações preferenciais.

16. A demonstração do resultado consolidado de 2013 do grupo BFG indicou prejuízo de R\$ 397 milhões de reais para o exercício, se consideradas as controladas, cerca de três vezes superior à receita operacional líquida do grupo. À época, os papéis emitidos vencidos foram inadimplidos ou postergados.

17. Em outubro de 2014, a BFM foi incorporada à BFO.

Investimentos do Serpros Fundo Multipatrocinado no grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG

18. Os investimentos realizados pelo Serpros Fundo Multipatrocinado – **Serpros** no grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG ocorreram por meio de (peça 174, pág. 17; peça 144, pág. 17, do processo TC 027.054/2020-9):

a) aquisição, em 22/5/2012, de 41.879.729,8 cotas do Fundo de Investimento em Participações NSG Varejo e Alimentação – **FIP NSG VA**, pelo valor de R\$ 50 milhões. O principal ativo do **FIP NSG VA** eram debêntures conversíveis em ações de emissão do grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG;

b) aquisição, em 5/12/2012, de 4.916 debêntures simples da companhia Brasil Foodservice Group S.A. – BFG, por intermédio do **FIM Credit CP**, pelo valor de R\$ 50 milhões; e de 2.458 debêntures simples igualmente do grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG, por intermédio do **FIM Aconcágua CP**, pelo valor de R\$ 25 milhões, perfazendo o total de R\$ 75 milhões. Os fundos **FIM Credit CP** e **FIM Aconcágua CP** eram exclusivos e geridos pelo próprio **Serpros**; e

c) integralização das cotas de propriedade do **Serpros** e de emissão do **FIP NSG VA** no Fundo de Investimento Multimercado FP1 – **FIM FP1 LP**, com aporte de novos recursos, no valor de R\$ 20 milhões, em 19/6/2013 (recebeu em troca 4.657,73344795 cotas de emissão do **FIM FP1 LP** e adquiriu 1.559,82588893 cotas de emissão do **FIM FP1 LP**; assim, o **Serpros** se tornou proprietário de 6.217,55933688 cotas de emissão do **FIM FP1 LP**).

19. Em 1º/7/2016, por decisão dos seus cotistas em Assembleia Geral de Cotistas – AGC, o **FIM FP1 LP** foi liquidado, tendo o **Serpros** recebido 15.748,89063922 cotas de emissão do **FIP PF2** (o **FIM FP1 LP** possuía um único ativo, que era 100% das cotas de emissão do **FIP PF2**, assim, com a liquidação do **FIM FP1 LP**, os cotistas do **FIM FP1 LP** se tornaram cotistas do **FIP PF2** na mesma proporção que detinham no **FIM FP1 LP**).

Administração e Gestão do FIP NSG VA e do FIM FP1 LP

20. Em conformidade com as informações constantes nos autos quando da citação dos responsáveis, peça 144 do processo TC 027.054/2020-9, a **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** respondia pela administração e a **NSG Capital Asset Management S.A.** respondia pela gestão do **FIP NSG VA**. Na mesma oportunidade, foi apontado que a **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** respondia pela administração e pela gestão do **FIM FP1 LP**.

21. Em instrução de mérito, a unidade instrutora informa que a **Icla Consultoria Ltda.** consiste na atual razão social da **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, então administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, sucessora, por incorporação, da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época dos fatos era **NSG Capital Asset Management S/A**, então gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico.

22. Adicionalmente, consta das alegações de defesa apresentadas pela **Icla Consultoria Ltda.**, peças 334 a 371 do TC processo 027.054/2020-9, que ao tempo da permuta de cotas do **FIP NSG VA** por cotas do **FIM FP1 LP**, com aporte de novos recursos pelo **Serpros** no **FIM FP1 LP**, a **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** continuava a responder pela administração do **FIM FP1 LP**, tendo sido atribuída à **Infra Asset Management Ltda.** a gestão do **FIM FP1 LP**, aprovada em Assembleia Geral Extraordinária de Cotistas de 17/6/2013, peça 350 do processo TC 027.054/2020-9.

Citações

23. As citações, já autorizadas pelo Acórdão 1870-TCU-Plenário e referendadas pela instrução e despachos insertos às peças 174 a 177 (peças 144 a 147 do processo TC 027.054/2020-9), foram promovidas nos seguintes termos:

2.1 Matriz de Achados

122. Após a análise empreendida ao longo dessa seção da presente instrução, foi possível verificar que o potencial prejuízo detectado nos investimentos do **Serpros** no Grupo **BFG** foi causado pela ausência de análise de riscos, de conduta diligente na análise do investimento, de avaliação das garantias do investimento, de avaliação e validação das premissas de modelo de negócios, dentre outros. Além disso, foi possível enquadrar as irregularidades constatadas em infrações ao regulamento do **FIP** e à legislação vigente à época e aplicável ao caso em estudo.

123. Nesse quadro, elaborou-se a seguinte Matriz de Achados, que apresenta uma compilação da análise feita:

Tabela 3 – Matriz de Achados – Grupo BFG

Situação Encontrada	Objeto	Crítérios	Evidências	Causas	Efeitos
Deterioração total do investimento no Grupo BFG	FIP NSG Debêntures Simples BFG FIM FP1	Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30. Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12. Regulamento do FIP NSG (art. 5º) Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-	Processo Previc nº 44011.000251/2015-25 Regulamento e Boletim de Subscrição do FIP NSG Escritura da 1ª Emissão de Debêntures BFG Plano de Expansão	Ausência de análise de riscos. Ausência de conduta diligente na análise do investimento. Ausência de avaliação das garantias do investimento Ausência de	Prejuízo no investimento feito pelo Serpros no Grupo BFG Perda de todo o valor investido no Grupo BFG



<i>Situação Encontrada</i>	<i>Objeto</i>	<i>Crítérios</i>	<i>Evidências</i>	<i>Causas</i>	<i>Efeitos</i>
		A. Instrução CVM n° 391/2003, art. 9º, § 3º	BFG Notas Técnicas CI DIMO 08/2012; 006 DRI/DIVI; CI ASJU 52/2012. Nota Técnica 12/2012-DRI/DIAL Ata da 8ª Reunião Ordinária do CAP (17/5/2012). FIP NSG: Avaliação Econômico-Financeira da Brasil Foodservice Group S/A; Análise do retorno estimado para o investimento em Debêntures conversíveis da Brasil Foodservice Group S.A.; Demonstrações financeiras PLP 2010/2011; Análise Básica FIP NSG Varejo e Alimentação; Método de Avaliação FIP BFG Aquisição por fundos exclusivos: Análise prévia DIAL; NT DIAL 26/2012; Ata CAP 19/2012; NT DIVI 23/2012; NT DIME 12/2012; CI DIMO 25/2012; Parecer ASJU 15/2012; Parecer Bradesco BFG; Relatório de Rating DEB BFG; Escritura 3ª Emissão Debêntures BFG; Demonstrações Financeiras DF PLP 2010-2011; Business Plan IFC; IFC Laudo de Avaliação Econômico. Ata da 19ª Reunião Extraordinária do CAP (29/11/2012) Reestruturação das cotas FIP NSG: NT 10/2013 DRI/DIAL, NT 10/2013 DRI/DIVI, Parecer ASJU 10/2013, Ata CAP 8/2013, Ata CAP 12/2013, Ata CAP 13/2013 Ata da 8ª Reunião Ordinária do CAP (13/6/2013)	avaliação e validação das premissas do modelo de negócio Não esperar o término de trabalhos de auditoria e due diligence em andamento	

Fonte: Elaboração própria

2.2 Matriz de Responsabilização

124. A seguir, encontra-se a Matriz de Responsabilização, com identificação dos responsáveis, suas respectivas condutas, explicitando-se o nexo de causalidade, bem como a culpabilidade. Logo após, são detalhados cada um dos aspectos que compõem a responsabilização.

Tabela 4 – Matriz de Responsabilização – Grupo BFG

<i>Achado</i>	<i>Responsáveis</i>	<i>Conduta</i>	<i>Nexo de Causalidade</i>	<i>Culpabilidade</i>
<i>Deterioração total do investimento no Grupo BFG</i>	<i>Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento, desde 1/3/2011 e AEQT (Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado) na área de investimentos, CPF 397.355.597-49</i>			
	<i>Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente, de 1/3/2011 a 1/2/2013, CPF 351.063.447-00. Presente apenas na 8ª Reunião Ordinária do CAP de 17/5/2012 (FIP NSG) e na 19ª Reunião Extraordinária do CAP de 29/11/2012 (Debêntures BFG)</i>	<i>Não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros</i> <i>Não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência</i> <i>Não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento</i>		<i>Não é possível afirmar que houve boa-fé</i>
	<i>André Luís Azevedo Guedes, Diretor Presidente, de 1/2/2013 a 6/5/2015, CPF 076.989.837-81. Presente apenas na 8ª Reunião Ordinária do CAP de 13/6/2013 (Reestruturação FIP NSG)</i>	<i>Agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento</i> <i>Aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos</i>	<i>A conduta de aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos ocasionou a exposição dos recursos do Serpros a riscos incompatíveis com o plano de benefícios, acarretando a perda de todo o montante investido.</i>	<i>Tinham consciência da ilicitude do ato</i>
	<i>Fernando Buarque, Diretor de Administração, de 2/5/2013 a 24/9/2013, CPF 667.827.247-15. Presente apenas na 8ª Reunião Ordinária do CAP de 13/6/2013 (Reestruturação FIP NSG)</i>	<i>Ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG</i>		<i>Conduta diversa exigível, pois deveria ter sido feita uma análise diligente da documentação de suporte aos investimentos no Grupo BFG, bem como a identificação, avaliação, controle e monitoramento dos riscos atrelados ao investimento.</i>
	<i>Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade, de 15/12/2004 a 31/1/2013, CPF 533.750.507-63. Presente apenas na 8ª Reunião Ordinária do CAP de 17/5/2012 (FIP NSG)</i>	<i>Ter efetuado análises insuficientes sobre o ativo alvo (IFC) da 3ª emissão de debêntures</i> <i>Adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras.</i>		
	<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade, de 1/2/2013 a 6/5/2015, CPF 746.997.178-53</i>			
	<i>NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (Administrador do FIP NSG e</i>	<i>Não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo</i>	<i>A conduta de aportar dinheiro do FIP NSG nas debêntures BFG contribuiu para que os recursos dos cotistas estivessem expostos a</i>	<i>Não é possível afirmar que houve boa-fé</i> <i>Tinham consciência da ilicitude do ato</i> <i>Conduta diversa exigível,</i>

<i>Achado</i>	<i>Responsáveis</i>	<i>Conduta</i>	<i>Nexo de Causalidade</i>	<i>Culpabilidade</i>
	administrador/gestor do FIM FP1), CNPJ 10.274.584/0001-47 NSG Capital Asset Management S.A. (Gestor do FIP NSG), CNPJ 08.113.859/0001-19	homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios. Não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas. Adquirir debêntures BFG sem análise de <i>rating</i> .	riscos incompatíveis com suas características, acarretando a perda de todo o montante investido.	pois o administrador e o gestor deveriam ter agido com diligência e lealdade em relação aos cotistas, assegurando seus interesses, ao atuar de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação ao aporte nas debêntures BFG, devendo ainda ter exigido análise de <i>rating</i> das debêntures.

Fonte: Elaboração própria

i. Irregularidade

125. Realizar os investimentos no Grupo BFG, sem a devida diligência e análise de riscos, resultando em prejuízo nominal para o Serpros de:

1. **R\$ 50 milhões**, data-base 22/5/2012 (data do aporte), com relação às debêntures BFG adquiridas por meio do FIP NSG;
2. **R\$ 75 milhões**, data-base 5/12/2012 (data do aporte), com relação às Debêntures BFG adquiridas por meio de fundos exclusivos; e
3. **R\$ 20 milhões**, data-base 19/6/2013 (data do aporte), com relação ao aporte adicional na permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FPI.

ii. Responsáveis

126. Com base no Regulamento do Serpros vigente à época, pode-se afirmar que as decisões de investimento são tomadas pela Diretoria Executiva, após o posicionamento formal dos membros do CAP. Como já exposto, o Comitê de Aplicações possui um núcleo consultivo (gerências) e um núcleo decisório (diretores da EFPC).

127. Dessa forma, os responsáveis pelos investimentos do Serpros são aqueles diretores que aprovaram as referidas operações. No caso em análise, são aqueles diretores que aprovaram as operações de aquisição de cotas do FIP NSG (8ª Reunião Ordinária do CAP, de 17/5/2012), de aquisição de debêntures BFG (19ª Reunião Extraordinária do CAP, de 29/11/2012) e de reestruturação do FIP NSG com aporte extra (8ª Reunião Ordinária do CAP, de 13/6/2013).

128. No caso específico do investimento no grupo BFG por meio do FIP NSG e do FIM FPI, vislumbra-se a responsabilidade solidária com gestor e administrador dos Fundos, pois estes são responsáveis por realizar os estudos de avaliação e da proposta de investimento, bem como agir diligentemente e efetuar a devida análise de riscos. Relembre-se que os Fundos de Investimento FIM Aconcágua e FIM Credit eram de gestão própria do Serpros, não havendo de se falar em responsabilidade de terceiros.

iii. Conduta

129. Pode-se afirmar, com base nos elementos acostados nos autos, que os membros da Diretoria do Serpros falharam no cumprimento de seus deveres. O processo de investimento nos aportes destinados ao Grupo BFG foi realizado em desacordo com a Resolução CMN nº 3.792/2009, conforme dispositivos constantes nos seus artigos 4º, 9º, 12 e 30. Houve igualmente desrespeito à Resolução CGPC nº 13/2004, em relação a seus artigos 1, 4º e 12.

130. Em suma, a conduta dos diretores do Serpros pode ser caracterizada como a aprovação dos investimentos da EFPC no Grupo BFG, com uma ausência geral de diligência e avaliação de riscos, especificamente quanto a:

a) No caso da aquisição de cotas do FIP NSG:

- Efetuar análises deficientes e insuficientes sobre os riscos da operação, notadamente dos riscos crédito dos ativos da carteira do FIP NSG VA, e por ausência de exames sobre as análises de rating das debêntures da BFG da carteira do FIP;
- Examinar a situação das garantias das Debêntures da BFG - ativo alvo do FIP NSG VA, e por efetuar análises deficientes e insuficientes sobre as obrigações da emissora das debêntures, constantes da escritura de emissão;
- Efetuar análises deficientes e insuficientes sobre a estratégia da BFG, considerando que os resultados do investimento em quotas do FIP NSG VA dependiam essencialmente dos resultados e sucesso da estratégia da empresa BFG, emissora do ativo alvo do FIP;
- Efetuar análises deficientes e insuficientes sobre Plano de Negócios, o processo de reestruturação, a situação patrimonial e contábil da BFG - Brasil Foodservice Group S/A - emissora do ativo alvo do FIP NSG VA;
- Efetuar análises deficientes e insuficientes para a validação das hipóteses e premissas adotadas na avaliação econômico-financeira, nos exames da rentabilidade e na verificação da capacidade de pagamento das Debêntures da BFG - ativo do FIP NSG VA; por melhores que fossem as validações das hipóteses e premissas adotadas, estavam na dependência intrínseca dos resultados de auditoria e due diligence em andamento.

b) No caso da aquisição de Debêntures da Brasil Foodservice Group S/A (BFG):

- Efetuar análises deficientes e insuficientes do Grupo BFG - emissor das Debêntures, sobre o plano de reestruturação e de expansão do Grupo BFG;
- Efetuar análises deficientes e insuficientes das condições da Operação Financeira - para emissão de Debêntures da BFG, sobre os riscos da operação e suas garantias;
- Efetuar análise deficiente e insuficiente da Estratégia da BFG para emissão de Debêntures, sobre as alterações do plano de expansão e a situação econômico-financeira do Grupo BFG, sobre os riscos da operação de emissão de debêntures;
- Efetuar análises deficientes e insuficientes do ativo alvo, a International Food Company (IFC) subjacente às Debêntures da 3ª emissão da BFG, sobre o seu plano de negócios, sobre a capacitação técnica e econômica do Grupo BFG para a operacionalização do empreendimento, sobre os riscos da captação de recursos mediante operação de emissão de debêntures; e
- Adotar premissas não validadas e incorretas contaminando todos os estudos e conclusões que delas porventura poderiam advir, nas análises e exames efetuados sobre o Fluxo de Caixa Projetado e Análise da Capacidade de Pagamento das Debêntures da 3ª emissão do BFG.

c) No caso da aquisição de cotas do FIM FPI, por meio da reestruturação do FIP NSG com aporte adicional de R\$ 20 milhões:

- Efetuar análises deficientes e insuficientes sobre a Estratégia do Investimento no FIM FPI, no que se refere à transparência da operação, e em especial sobre a avaliação da oportunidade, necessidade, e valor do aporte de recursos novos, no montante de R\$ 20 milhões, no FIM FPI;
- Efetuar análises deficientes e insuficientes sobre os Ativos Alvo do Fundo - FIM FPI, no que se refere à adoção de conclusões referentes às avaliações econômico-financeiras obtidas de estudo cujas hipóteses e premissas não foram validadas, e que além do mais foram demonstradas incorretas; e
- Efetuar análises deficientes e insuficientes sobre a Rentabilidade do Investimento em quotas do FIM FPI, por adotar hipóteses e premissas não validadas sobre os ativos do

fundo, e referentes a estudo anterior, alcançadas por significativas alterações e mudanças econômico-financeiras para análise de rentabilidade.

131. *Com relação ao administrador e ao gestor do FIP NSG e do FIM FPI, pode-se afirmar que não exerceram suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios, sem ter atuado com lealdade em relação aos interesses dos cotistas e do Fundo, não tendo evitado práticas que pudessem ferir a relação fiduciária com eles mantida, em descumprimento ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004, possuindo responsabilidade solidária (art. 9º, parágrafo 3º da Instrução CVM nº 391/2003, em relação ao FIP). Desrespeitaram o Regulamento do FIP NSG (art. 5º) ao não exigir análise de rating na aquisição de debêntures BFG. Não atuaram de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação aos aportes no grupo BFG.*

132. *Desse modo, firma-se o entendimento de que os referidos responsáveis desrespeitaram sua obrigação de meio, por não terem tomada uma decisão informada, refletida e desinteressada, razão pela qual devem ser apenados.*

iv. Nexo de Causalidade

133. *Com relação aos membros da diretoria do Serpros, pode-se dizer que a conduta de aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos ocasionou a exposição dos recursos do Serpros a riscos incompatíveis com o plano de benefícios, acarretando a perda de todo o montante investido.*

134. *Quanto ao administrador e ao gestor do FIP NSG e do FIM FPI, a conduta de aportar dinheiro do Fundo de Investimento no grupo BFG, sem análise de rating no caso do FIP, contribuiu igualmente para que os recursos dos cotistas estivessem expostos a riscos incompatíveis com suas características, acarretando a perda de todo o montante investido.*

135. *Portanto, não é possível atribuir o dano ao Serpros ao natural risco de negócio, mas sim às condutas descritas, existindo claro nexo causal entre essas condutas e o prejuízo sofrido pelo Serpros no referido investimento.*

v. Culpabilidade

136. *Quanto à culpabilidade, não é possível afirmar, com base nos elementos acostados a este processo, que tenha havido a excludente de culpabilidade boa-fé (objetiva ou subjetiva), pois não há elementos que indiquem tal atenuante. Ademais, era possível que os responsáveis tivessem consciência da ilicitude dos atos praticados. Um gestor médio e diligente, conhecida a legislação aplicável e o regulamento do Fundo, por clara e objetiva, agiria de forma distinta, seguindo stricto sensu o iter positivado.*

137. *Ato contínuo, é razoável afirmar que era exigível desses responsáveis conduta diversa daquela adotada, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois deveria ter sido feita uma análise diligente da documentação de suporte ao investimento, bem como a identificação, avaliação, controle e monitoramento dos riscos atrelados ao investimento, devendo ainda ter exigido análise de rating das debêntures (FIP NSG).*

...

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

266. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) realizar a citação dos Srs. André Luís Azevedo Guedes (CPF: 076.989.837-81), Diretor Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti (CPF: 397.355.597-49), Diretor de Investimento do Serpros, desde 1/3/2011 e AEQT (Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado) na área de investimentos; Fernando Buarque (CPF: 667.827.247-15), Diretor de Administração do Serpros, de 2/5/2013 a 24/9/2013; ...; Luiz Roberto Doce Santos (CPF: 533.750.507-63), Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; Silvio

*Michelutti de Aguiar (CPF: 746.997.178-53), Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Thadeu Duarte Macedo Neto (CPF: 351.063.447-00), Diretor Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; ...; e das empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 10.274.584/0001-47), Administrador ... do FIP NSG e administrador/gestor do FIM FPI; NSG Capital Asset Management S.A. (CNPJ 08.113.859/0001-19), Gestor ... do FIP NSG;, 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, apresentem alegações de defesa quanto às condutas irregulares a seguir e/ou recolham, **solidariamente**, aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado (CNPJ 29.738.952/0001-99) a quantia a seguir indicada, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:*

....

iii. Com relação ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio do FIP NSG: 1. Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e NSG Capital Asset Management S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento</i>	R\$ 50.000.000,00	22/05/2012
<i>Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente</i>		
<i>Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade</i>		
<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração</i>		
<i>NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., Administrador FIP NSG</i>		
<i>NSG Capital Asset Management S.A., Gestor do FIP NSG</i>		

Valor atualizado até 14/07/2021: R\$ 83.215.000,00

iv. Com relação ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio de fundos exclusivos: Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida



diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras e ter efetuado análises insuficientes sobre o ativo alvo (IFC) da 3ª Emissão de Debêntures, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento</i>	R\$ 75.000.000,00	05/12/2012
<i>Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente</i>		
<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração</i>		

Valor atualizado até 14/07/2021: R\$ 112.087.500,00

v. Com relação à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FP1, com aporte de novos recursos no FIM FP1: 1. Eloir Cogliatti, André Luís Azevedo Guedes, Fernando Buarque e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar os investimentos no grupo BFG sem a devida diligência e análise de riscos, ter efetuado análises deficientes e insuficientes acerca das garantias da operação e estratégia do grupo BFG, adotar premissas e expectativas não validadas nas projeções financeiras, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

RESPONSÁVEIS	VALOR ORIGINAL	DATA-BASE
<i>Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento</i>	R\$ 20.000.000,00	19/06/2013
<i>André Luís Azevedo Guedes, Diretor Presidente</i>		
<i>Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade</i>		
<i>Fernando Buarque, Diretor de Administração</i>		
<i>NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., Administrador/Gestor do FIM FP1</i>		

Valor atualizado até 14/07/2021: R\$ 31.138.000,00

Débito apurado

24. No que concerne ao dano apontado, preliminarmente à análise das alegações de defesa, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos, em face de registro trazido pela **Icla Consultoria Ltda.** (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), no sentido de que parte dos recursos investidos permaneceria alocado no **FIP FP2**, que sucedeu ao **FIM FP1 LP**, e de consulta à carteira do **FIP PF2** no sítio da Comissão de Valores Mobiliário – CVM, promoveu



diligência ao **Serpros**, peças 158 a 162, para que fossem encaminhados documentos e informações a respeito da:

a.1) posição atual líquida do **Serpros** resultante dos seguintes investimentos realizados pela entidade em debêntures da Brasil Foodservice Group S/A (BFG), apresentando documentação comprobatória:

a.1.1) debêntures BFG por meio do **FIP NSG VA**, no valor de R\$ 50.000.000,00, em 22/5/2012;

a.1.2) debêntures BFG por meio de fundos exclusivos, no valor de R\$ 75.000.000,00, em 5/12/2012;

a.1.3) permuta de cotas do **FIP NSG VA** por cotas do **FIM FP1 LP**, com aporte de novos recursos no **FIM FP1 LP**, no valor de R\$ 20.000.000,00, em 19/6/2013;

a.2) posição líquida atual do **Serpros** no **FIP FP2**, que sucedeu o **FIM FP1 LP**, apresentando documentação comprobatória.

25. Em atenção à diligência, o **Serpros** informou, peça 163, que, em 21/6/2016, foi aprovada a integralização de todos os ativos do **FIM FP1 LP** no **FIP FP2**, que está contabilizado pelo **Serpros** com 100% dos valores registrados na carteira de investimentos provisionados, como resultado da situação das empresas investidas pelo **FIP FP2**, todas do Grupo Porcão, em processo de falência e crédito provisionados com processo judicial em andamento, de forma que a posição consolidada dos planos de benefícios administrados pelo **Serpros** no **FIP FP2** era negativa (R\$ -50.194.759,91).

26. Em face dessa posição líquida negativa do **Serpros** no **FIP FP2**, a unidade técnica concluiu que não procederia a notícia ventilada pela **Icla Consultoria Ltda.** de que parte dos recursos investidos permaneceriam investidos nesse Fundo, de forma que considerou como perda total os valores investidos.

27. Diante do exposto, considero adequada a quantificação do dano definida nestes autos, composta pelas parcelas de R\$ 50.000.000,00, em 22/5/2012; R\$ 75.000.000,00, em 5/12/2012; e R\$ 20.000.000,00, em 19/6/2013.

Alegações de defesa

28. Promovidas as citações, os responsáveis apresentaram alegações de defesa, conforme especificado a seguir:

RESPONSÁVEIS	ALEGAÇÕES DE DEFESA	DOCUMENTAÇÃO JUNTADA
André Luís Azevedo Guedes, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvia Michelutti de Aguiar	178	179 a 194
Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. , administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP , e a NSG Capital Asset Management S.A. , gestora do FIP NSG VA , ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico)	195	196 a 232
Fernando Buarque	233	234 a 251
Eloir Cogliatti	252	253 a 299



RESPONSÁVEIS	ALEGAÇÕES DE DEFESA	DOCUMENTAÇÃO JUNTADA
Thadeu Duarte Macedo Neto	300	301 a 306

29. As defesas apresentadas pelos diversos responsáveis, de maneira geral, sustentam que: a tomada de contas especial seria nula por vícios processuais (especialmente pela supressão de etapas obrigatórias e pela falta de individualização de condutas) e por suposta falta de competência do TCU; o inquérito da Previc teria sido tecnicamente inadequado e restritivo ao contraditório; as pretensões sancionatórias e ressarcitórias do TCU estariam prescritas; alguns fatos já teriam sido analisados e sancionados pela Previc e a existência de ações indenizatórias relativas aos mesmos investimentos e aos mesmos fatos, resultando em violação ao princípio de *non bis in idem*; as decisões foram fundamentadas em análises técnicas, pareceres internos, estudos externos, governança apropriada e políticas de investimento, sem qualquer ato ilícito, dolo ou erro grosseiro; e que os resultados adversos decorreriam de riscos próprios do mercado e de eventos posteriores e imprevisíveis, não de falhas no processo decisório.

30. Destacam ainda pontos específicos, como: a ausência de voto do Diretor de Administração do **Serpros** no Comitê de Aplicação – CAP; a aprovação da permuta de cotas do **FIP NSG VA** para o **FIM FP1 LP** com base em pareceres técnicos favoráveis, visando ampliar a governança do **Serpros** sobre os investimentos e não configurando irregularidade; o uso indevido e não autorizado de documentos internos da empresa administradora/gestora pelo **Serpros**; bem como que a **Icla Consultoria Ltda.**, como administradora e gestora, teria atuado nos limites de suas atribuições, sob regulação da CVM; não tinha ingerência na decisão final do **Serpros**, que possuía processos internos próprios de análise; e que a empresa deixou de atuar como administradora e gestora dos fundos em maio de 2014, antes da deterioração dos ativos, e sempre teria empregado diligência compatível com o mercado.

Análises e conclusões da AudBancos, referendadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal

31. Em exame das alegações de defesa apresentadas, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos, peças 168 e 314, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica, peças 169, 170, 315 e 316, e do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, peças 171 e 317, concluiu e propôs:

a) o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Fernando Buarque, Diretor de Administração do **Serpros**, que aproveita ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar, enquanto Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, no que toca aos débitos decorrentes dos investimentos do **Serpros** nas Debêntures BFG por meio do **FIP NSG VA** e por meio de fundos exclusivos, pois quando titulares da Diretoria de Administração do **Serpros** não tinham direito a voto nas deliberações, porém restando ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade do **Serpros**, de 1/2/2013 a 6/5/2015, a responsabilização com relação à permuta de cotas do **FIP NSG VA** por cotas do **FIM FP1 LP**, com aporte de novos recursos no **FIM FP1 LP**, no valor de R\$ 20 milhões, em 19/6/2013, pois nessa ocasião não era Diretor de Administração, mas Diretor de Seguridade, com direito a voto;

b) o acolhimento das alegações de defesa da **Icla Consultoria Ltda.** (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), no



sentido de excluir a responsabilização pelos atos como administradora dos fundos, porém permanecendo incólume sua responsabilização como gestora dos fundos de investimento envolvidos;

c) a rejeição parcial das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; Sílvio Michelutti de Aguiar, enquanto Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; e da empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), enquanto gestora do FIP NSG VA e do FIM FP1 LP, tendo em vista que não foram suficientes para afastar as respectivas responsabilidades quanto às condutas irregulares apontadas;

d) o julgamento pela regularidade das contas do Sr. Fernando Buarque, Diretor de Administração do **Serpros**, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, dando-lhe quitação plena;

e) o julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; Sílvio Michelutti de Aguiar, enquanto Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; e da empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), enquanto gestora do FIP NSG VA e do FIM FP1 LP, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com artigos 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, com a imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Preliminares

32. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

33. Adianto que corroboro, em essência, as análises e conclusões exaradas pela unidade instrutora, referendadas pelo *Parquet* especializado, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações adicionais.

34. Registro que, à luz da Resolução TCU 344/2022, não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória devido à ocorrência de atos processuais interruptivos do prazo geral de prescrição de cinco anos e do prazo intercorrente de três anos, conforme consignado na instrução da unidade técnica, reproduzida no Relatório precedente.

35. Ademais, não se comprovou qualquer prejuízo concreto à ampla defesa pelo decurso do tempo. A jurisprudência do Tribunal considera que o prejuízo à ampla defesa pelo transcurso do tempo superior a dez anos, apesar de admitido em tese, precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa (v.g. Acórdão 1166/2025-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 550/2020-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 1244/2020-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas).



36. Assinalo também que a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação dos recursos geridos por entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e empresas públicas federais, encontra-se consolidado na jurisprudência, sendo exemplos os Acórdãos 573/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, mantido pelo Acórdão 2232/2011-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; 322/2025-TCU-Plenário, relator Jorge Oliveira; e 3133/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, prolatado em face de Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social:

Acórdão nº 3133/2012 – TCU – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, acerca de possíveis conflitos de competência entre o TCU e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e outros órgãos na fiscalização de entidades fechadas de previdência complementar,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno desta Corte;

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 nºs 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.;

9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federal atribui competência;

9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metras de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, nos termos do arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei nº 8.443/92, bem como do seu Regimento Interno;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Ministro de Estado da Previdência Social.

37. No mesmo sentido, destaco que a ausência de fase interna não viola a ampla defesa, bem como que a instauração do contraditório, com a indicação das irregularidades perpetradas, condutas individualizadas, nexos de causalidade e fundamentações jurídicas, bem como a ampla possibilidade de defesa foi regularmente efetivada a partir da citação válida de todos os responsáveis que apresentaram alegações de defesa e razões de justificativa (v.g. Acórdão 1078/2020-Segunda Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 4938/2016-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 2016/2018-Segunda Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz).

38. Adicionalmente, aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre



o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa. O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida (v.g. Acórdãos 3125/2013-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 2006/2013-Primeira Câmara, relatora Ministra Ana Arraes).

Atribuição de responsabilidades pelo dano

39. Quanto à atribuição de responsabilidade, as análises empreendidas pela unidade técnica, referendadas pelo Ministério Público junto ao TCU, apontam que os Srs. Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; e Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015, aprovaram, em momentos distintos, os investimentos a partir de análises deficientes e insuficientes acerca dos riscos e ignoraram os requisitos de segurança e solvência, em desrespeito aos artigos 4º, 9º, 12 e 30 da Resolução CMN nº 3.792/2009 e aos 1º, 4º e 12 da Resolução CGPC nº 13/2004.

40. Apesar das formalidades, os dirigentes do Serpros não observaram o dever de diligência, posto que se limitaram a reproduzir estudos elaborados pela gestora, em especial a NT 12/2012, sem realizar análise crítica própria e sem validação independente. As notas técnicas apresentadas eram meramente descritivas, sem aprofundamento técnico, avaliação de riscos, governança, transparência ou qualidade dos ativos; não houve questionamento de premissas e expectativas excessivamente otimistas, não validadas nas projeções financeiras, tampouco de riscos relevantes, a exemplo da subscrição parcial de debêntures e da ausência do poder de influência decorrente da baixa participação societária, 17%. Adicionalmente, foram ignorados fatos supervenientes negativos nas reestruturações posteriores, sem atualização das análises.

41. No que tange às empresas gestoras do **FIP NSG VA (NSG Capital Asset Management S/A)** e do **FIM FP1 LP (NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.)**, pertencentes ao mesmo grupo econômico e sucedidas pela empresa **Icla Consultoria Ltda.**, não merece acolhida a alegação de ausência de responsabilidade.

42. Da análise técnica resulta evidenciado que foram as gestoras que selecionaram os ativos, bem como que as providências alegadamente adotadas por estas não foram suficientes para caracterizar atuação diligente ou decisão devidamente fundamentada. Destacam-se, nesse sentido, falhas relevantes, como a ausência de avaliação adequada do risco de subscrição parcial das debêntures, que veio a se concretizar e comprometeu o plano de expansão do grupo, contribuindo de forma significativa para o insucesso do investimento.

43. Não se sustenta a tese de que a deterioração dos ativos decorreu exclusivamente de crises econômicas supervenientes. Os elementos constantes dos autos demonstram que o insucesso da **Brasil Foodservice Group S.A. – BFG** decorreu de riscos intrínsecos ao empreendimento, não adequadamente identificados e avaliados à época da decisão, inclusive pela aquisição de debêntures sem a exigida análise de *rating*, em afronta ao art. 5º, § 1º, do Regulamento do **FIP NSG VA** e ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004. Ressalte-se que eventual avaliação de risco de entidade diversa, a **Porção Licenciamentos e Participações S.A.**, não supre a ausência de análise específica do emissor efetivo dos títulos, a **Brasil Foodservice Group S.A. – BFG**.

44. De mais a mais, conforme se extrai dos autos, a **NSG Capital Asset Management S/A** permaneceu responsável pela gestão do **FIP NSG VA** durante todo o processo decisório que culminou na aprovação da cessão das cotas do **FIP NSG VA** para o **FIM FP1 LP** e o aporte adicional de R\$ 20



milhões no **FIM FP1 LP**, bem como as movimentações que se fizessem necessárias para a liquidez da operação, ocorrida na 8ª Reunião Ordinária do Comitê de Aplicações do Serpros, em 13/6/2013, peça 495 do processo TC 027.054/2020-9, tendo a **Infra Asset Management Ltda.** sido eleita gestora apenas em momento posterior, por deliberação da Assembleia Geral de Cotistas de 17/6/2013, peça 350 do processo TC 027.054/2020-9. Corrobora a tese de responsabilização da **NSG Capital Asset Management S/A**, e, em consequência, da **Icla Consultoria Ltda.**, que não apenas sucedeu a **NSG Capital Asset Management S/A**, como também a **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora à época, a informação, constante em Ata da Assembleia Geral de Cotistas realizada em 1º de julho 2013, peça 352 do processo TC 027.054/2020-9, de que a **Infra Asset Management Ltda.** não foi consultada ou aprovou a aplicação dos valores constantes do caixa do **FIM FP1 LP**:

Além dos cotistas, participaram da referida assembleia os assessores dos cotistas, representante do Administrador e representantes da NSG CAPITAL ASSET MANAGEMENT S.A., na qualidade de antigo gestor. (grifei)

...

Instalada assembleia, em primeira convocação, após as discussões preliminares, os cotistas presentes decidiram pela suspensão da Assembleia, que deverá ter continuidade no próximo dia 11/07/2013, às 15 horas, na sede de Administrador, mantendo-se os assuntos da ordem do dia. Os cotistas, com exceção do cotista ROMA Fundo Investimento Renda Fixa Crédito Privado, que se absteve de votar em razão de não possuir orientação de voto para tanto, decidiram, ainda, os seguintes pontos, que deverão ser observados pela Administradora Gestora do FUNDO até continuação desta assembleia, no dia 11/07/2013, registrando-se, ainda, que o cotista Fundo de Investimento ONIX Renda Fixa aprovou as deliberações seguindo voto de seu cotista único, Inst. Gestão Prev. Estado Tocantins IGEPREV TO:

a) que o valor constante no caixa do Fundo, no montante de até R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) será aplicado em ativos emitidos pela CTES Operadora S.A. CTESO ou, ainda, no Fundo de Investimento em Participações NSG Varejo Alimentação FIP VA (CNPJ nº 12.321.251/0001-57), ativos de emissões com mesma avaliação de risco já assumido pelo FUNDO, sem necessidade de consulta ou aprovação pelo atual Gestor, por exclusiva responsabilidade do Administrador; (grifei)

b) que fica cancelada assembleia do Fundo de Investimento em Participações NSG Varejo Alimentação FIP VA, marcada para dia 03/07/2013;

c) que o Administrador deverá dar ciência aos demais cotistas do FUNDO das decisões tomadas nesta Assembleia.

45. Ademais, depreende-se que as condutas dos responsáveis se distanciaram 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 (v.g. Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; 2924/2018-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro; 2391/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

46. Assim, aquiesço com o encaminhamento proposto pela unidade técnica e referendado pelo MP/TCU, no sentido do julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; e Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015, bem como da empresa **Icla Consultoria Ltda.** (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**,



gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), com as consequentes imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

47. Por outro lado, entendo corretas as conclusões da unidade técnica, corroboradas pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de acolher as alegações de defesa do Sr. Fernando Buarque, que aproveitam parcialmente ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar, pois, enquanto titulares da Diretoria de Administração do **Serpros**, não tinham direito a voto nas deliberações, porém restando ao Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar a responsabilização com relação à permuta de cotas do **FIP NSG VA** por cotas do **FIM FP1 LP**, com aporte de novos recursos, no valor de R\$ 20 milhões, pois nessa ocasião não era Diretor de Administração, mas Diretor de Segurança, com direito a voto. No mesmo sentido, cito os Acórdãos 1510/2025-TCU-Plenário e 2751/2025-TCU-Plenário.

48. De modo igual, devem ser acolhidas as alegações de defesa da **Icla Consultoria Ltda.** (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), no sentido de excluir a responsabilização pelos atos como administradora dos fundos, porém permanecendo inatingida sua responsabilização como gestora dos fundos de investimento envolvidos.

49. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 927/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.019/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: André Luís Azevedo Guedes (076.989.837-81); Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Fernando Buarque (667.827.247-15); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); NSG Capital Serviços Financeiros DTVM S/A (10.274.584/0001-47); Sílvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, prolatado quando da apreciação de representação formulada por representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, TC 027.190/2017-0, tendo em vista indícios de irregularidades e prejuízos ocorridos em investimentos realizados pelo Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, constituída nos



termos das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, cuja finalidade é administrar planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e do próprio Serpros, especificamente em relação aos recursos investidos no grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG.

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

9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Fernando Buarque, Diretor de Administração do Serpros, de 2/5/2013 a 24/9/2013;

9.2. excluir da relação processual o responsável Fernando Buarque, Diretor de Administração do Serpros, de 2/5/2013 a 24/9/2013;

9.3. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015;

9.4. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013;

9.5. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico);

9.6. julgar irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; e da empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, 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:

9.6.1. débito relacionado aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico):

Valor Original (R\$)	Data-base
50.000.000,00	22/05/2012



9.6.2. débito relacionado aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; e Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011:

Valor Original (R\$)	Data-base
75.000.000,00	05/12/2012

9.6.3. débito relacionado aos responsáveis André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico):

Valor Original (R\$)	Data-base
20.000.000,00	19/06/2013

9.7. aplicar, individualmente, aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011; Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros; Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015, e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013	2.700.000,00
André Luís Azevedo Guedes, Diretor-Presidente do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015	400.000,00
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1/3/2011	3.1000.000,00
Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013	1.100.000,00
Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015	400.000,00
Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA)	1.500.000,00

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.9. 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-lhes 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, 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;

9.10. enviar cópia do presente Acórdão à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.11. enviar cópia desta deliberação à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, aos responsáveis e aos demais interessados, para ciência;

9.12. informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, aos responsáveis e aos demais interessados que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0927-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 042.331/2021-8 [Aposos: TC 043.043/2021-6, TC 019.797/2024-9, TC 019.795/2024-6, TC 019.796/2024-2]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: José de Arimateia da Silva Viana (383.579.412-49); Pedro Henrique Wanderley Machado (023.139.092-04).
Representação legal: Edu de Oliveira Queiroz (1843/OAB-RR), representando Pedro Henrique Wanderley Machado.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. INEXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO, TENDO EM VISTA A NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO E A NÃO COMPROVAÇÃO DE CONCLUSÃO DAS OBRAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 232), cujas conclusões contaram com a anuência do titular daquela unidade técnica (peça 233), bem como do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 236).

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de revisão interposto por Pedro Henrique Wanderley Machado (peça 210-212) contra o Acórdão 3.596/2024-TCU-1ª Câmara (peça 180, Rel. Min. Augusto Sherman).*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *reconhecer a revelia dos Srs. José de Arimateia da Silva Viana e Pedro Henrique Wanderley Machado, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

9.2. *julgar irregulares as contas dos Srs. José de Arimateia da Silva Viana e Pedro Henrique Wanderley Machado, condenando-lhes ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao 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, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, "b" e "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992:*

<i>Data de Ocorrência</i>	<i>Valor Histórico (R\$)</i>
29/10/2013	240.756,76
25/8/2015	1.133,74

9.3. *aplicar em desfavor dos Srs. José de Arimateia da Silva Viana e Pedro Henrique Wanderley Machado a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas 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 atendidas as notificações;

9.5. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Roraima, para adoção das medidas cabíveis; e

9.6. dar ciência deste Acórdão à Caixa Econômica Federal.

HISTÓRICO

2. *Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de José de Arimateia da Silva Viana e Pedro Henrique Wanderley Machado, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos do Contrato de Repasse 0347.631-63/2010, Siafi 753577, firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Alto Alegre/RR, e que tinha por objeto a construção da praça do bairro Universitário e a ampliação e reforma da praça Central de Alto Alegre.*
3. *Realizadas as devidas citações e transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes. Por essa razão, foram considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados ao pagamento do débito apurado e à multa individual, na forma da introdução supra.*
4. *A prescrição foi examinada à luz da Resolução 344/2022 (peça 182, p. 5-6), em que se concluiu pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.*
5. *Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.*

ADMISSIBILIDADE

6. *Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 214 e do despacho de peça 222.*

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação

- 7.1. *O presente exame contempla as seguintes questões:*
 - e) *ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;*
 - f) *o responsável adotou as providências para responsabilizar o gestor anterior.*

8. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

- 8.1. *O recorrente defende que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral – peça 210, p. 13-18).*

Análise:

- 8.2. *É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.*
- 8.3. *O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).*

- 8.4. *Conforme analisado no relatório que acompanhou a decisão vergastada, considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 28/7/2019, prazo para apresentação da prestação de contas.*
- 8.5. *Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.*
- 8.6. *Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).*
- 8.7. *No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas datas constantes da tabela a seguir (lista não exaustiva):*

<i>Data</i>	<i>Documento</i>	<i>Resolução 344</i>	<i>Efeito</i>
28/07/2019	<i>Prazo para apresentação da prestação de contas</i>	<i>Art. 4º inc. I</i>	<i>Marco inicial da contagem do prazo prescricional</i>
26/08/2019	<i>Parecer Técnico (peça 66)</i>	<i>Art. 5º inc. II</i>	<i>1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente</i>
29/10/2021	<i>Autuação do processo no TCU</i>	<i>Art. 5º inc. II</i>	<i>Interrupção</i>
04/07/2023	<i>Citação de Pedro Henrique Wanderley Machado (peça 167)</i>	<i>Art. 5º inc. I</i>	<i>Interrupção</i>

- 8.8. *Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.*

9.

O responsável adotou as providências para responsabilizar o gestor anterior

- 9.1. *O recorrente defende que adotou as providências para responsabilizar o gestor anterior, com fundamento nos seguintes argumentos:*

a) a gestão municipal que assumiu em 2017 enfrentou severas dificuldades estruturais decorrentes da má administração do prefeito anterior, José de Arimateia. Não houve transição de governo, diversos documentos foram extraviados, inexistiam informações mínimas para continuidade dos convênios e a prefeitura sofria grande volume de ações judiciais e dívidas, inclusive salariais. Esse cenário comprometeu totalmente a capacidade administrativa do novo gestor, que precisou acionar o Ministério Público e demais órgãos de controle para responsabilização do antecessor, além de enfrentar bloqueios judiciais das contas públicas — fatores determinantes para o atraso e a impossibilidade de prestar contas tempestivamente (peça 210, p. 5-6);

b) os bloqueios judiciais atingiram inclusive as contas vinculadas ao convênio, impossibilitando a restituição de valores e a continuidade da obra. Somada à ausência de informações deixadas pela gestão anterior, a nova administração não executou o convênio

em 2017 por já estar prejudicado. O município compareceu aos órgãos de controle demonstrando boa-fé e apontando o gestor anterior como responsável, enquanto este permaneceu inerte durante a Tomada de Contas Especial. Jurisprudências do TRF1, STJ e TCU corroboram que sucessores não devem ser penalizados quando adotam medidas de responsabilização do antecessor (peça 210, p. 6-9);

c) o Tribunal de Contas da União possui entendimentos consolidados — inclusive a Súmula 230 — determinando que o prefeito sucessor apenas se responsabiliza se não adotar medidas para resguardar o patrimônio público. No caso concreto, o recorrente esteve diligente e adotou todas as providências necessárias, comunicando irregularidades, solicitando desbloqueios e buscando executar o restante da obra. Já a parcela não concluída do convênio refere-se exclusivamente a gastos realizados pelo ex-prefeito, não havendo pagamentos feitos pelo recorrente para a obra da Praça Universitária. Assim, a responsabilidade pela inexecução parcial deve recair sobre a gestão anterior (peça 210, p. 9-10);

d) o recorrente realizou apenas dois pagamentos relativos às medições 007 e 008, vinculados à ampliação da Praça Central — obra considerada concluída e funcional pelos relatórios técnicos. Já os R\$ 246.803,90 gastos na Praça Universitária foram pagos integralmente pela gestão passada, que abandonou a obra. Mesmo assim, o recorrente tentou retomar a execução, mas a empresa contratada desistiu sem prévia comunicação. A administração continuou adotando medidas administrativas, mas esbarrou nos bloqueios judiciais que impediram ações mais efetivas (peça 210, p. 10);

e) quanto à prestação de contas, embora intempestiva, ela foi devidamente apresentada e encontra-se em análise. O atraso decorreu da complexidade técnica do sistema SINCOV e da falta de equipe especializada, realidade comum em pequenos municípios. Além disso, o município enfrentava bloqueios judiciais de contas decorrentes de dívidas da gestão anterior, o que inviabilizou o envio da prestação de contas até a data limite de 29/7/2019. Mesmo assim, os documentos foram posteriormente protocolados junto à Caixa Econômica Federal (peças 210, p. 10-11; e 212);

f) no tocante à funcionalidade do objeto, diversos fatores impediram a conclusão da Praça Universitária: bloqueios judiciais das contas do município, abandono da obra pela empresa e desorganização documental herdada. O recorrente não agiu com dolo ou causou prejuízo ao erário, uma vez que todos os relatórios de liquidação e execução aprovados diziam respeito à parte concluída, a Praça Central. Desse modo, a responsabilidade pela não execução integral não pode ser imputada ao gestor de 2017–2020 (peça 210, p. 12);

g) a jurisprudência recente do TCU (como o Acórdão 2.273/2023 – Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus) reconhece a possibilidade de revisão quando há fatos novos, aprovação posterior de contas ou medidas judiciais justificadoras da conduta (peça 210, p. 12-13).

Análise:

9.2. Observa-se que, de forma diversa do que defende o ora recorrente, ele assinou quatro termos de prorrogação do convênio ora em análise, entre 1/6/2017 e 28/12/2018, o que estendeu a sua vigência até 28/6/2019 (peças 46, 48, 50 e 52). Além disso, foram realizados pagamentos durante a sua gestão no montante de R\$ 372.644,17 (peças 70-72). Desse modo, vê-se que não havia óbices à continuidade das obras pelo recorrente, exemplo disso foi a conclusão e aproveitamento das obras de ampliação e reforma da praça Central.



9.3. *Conforme consta do Parecer PA GIGOV/BV 0593/2019, emitido pela Caixa Econômica Federal (peça 66), a proposta do Plano de Trabalho tinha por finalidade tanto a construção de praça no bairro Universitário, como a ampliação e reforma da praça Central de Alto Alegre/RR. O percentual de execução, entretanto, ficou em 36,59%.*

9.4. *Além disso, os serviços que possuem funcionalidade totalizaram R\$ 874.487,14 e referiram-se, apenas, à ampliação e reforma da Praça Central. Os serviços que não possuem funcionalidade totalizaram R\$ 246.803,90 e referem-se à construção da praça no bairro Universitário que tiveram somente os serviços iniciais e preliminares executados e, por isso, não puderam ser aproveitados.*

9.5. *Veja-se que, da mesma forma que o recorrente deu seguimento às obras da Praça Central, igualmente poderia ter dado continuidade às obras da praça no bairro Universitário. Ele realizou pagamentos, assinou termos de prorrogação sem que tenha sido observado qualquer impedimento à sua atuação.*

9.6. *Ademais, as jurisprudências colacionadas pelo ora recorrente, juntamente com a Súmula 230 do Tribunal de Contas da União, estão relacionadas às situações em que o ex-prefeito deixou de prestar contas ou não deixou meios para que o sucessor o fizesse e este último adota as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público:*

SÚMULA TCU 230: *Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.*

9.7. *No presente caso, entretanto, o gestor dos recursos foi, também, o ora recorrente. O prazo da prestação de contas se encerrou enquanto estava em curso o seu mandato. Desse modo, não há como aplicar a Súmula 230 ou os casos tratados na jurisprudência colacionada.*

9.8. *Ainda que assim não fosse, observa-se que o processo de improbidade administrativa movido pelo município de Alto Alegre (peça 211) tratou da ausência de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado relativo ao ano de 2016 e não do presente Contrato de Repasse.*

9.9. *Do mesmo modo, não foram apresentadas quaisquer informações sobre a conclusão das obras relacionadas à praça no bairro Universitário, de modo que a prestação de contas encaminhada (peça 212) não contém elementos capazes de infirmar o débito apurado pelo Tribunal.*

9.10. *Outrossim, na esfera de atuação do TCU, a responsabilização por irregularidades na gestão de recursos públicos independe de dolo ou má-fé do agente, bastando a configuração do liame causal entre a conduta irregular e o resultado danoso. Para atribuição dessa conduta irregular ao responsável, o TCU perscruta a conduta dos agentes sob sua jurisdição examinando a correspondente responsabilidade subjetiva, que tem como um de seus pressupostos a existência de culpa lato sensu. Esta é constituída pelo dolo (ação voluntária) e pela culpa stricto sensu (violação a um dever jurídico por imprudência, imperícia ou negligência).*

9.11. *Além disso, necessário observar que a jurisprudência do Tribunal evoluiu (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 5.864/2021-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; 4.771/2019-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler) para considerar, no exame da culpabilidade, as inovações trazidas ao ordenamento jurídico por meio da Lei 13.655/2018, que deu novos contornos ao Decreto-Lei 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

9.12. *O art. 28 da sobredita Lei determina que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. O art. 12, § 1º, do Decreto*



9.830/2019 considera erro grosseiro, por seu turno, aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. O erro grosseiro, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, então, é o que decorre de uma grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

- 9.13. *A despeito das disposições supramencionadas, a jurisprudência deste Tribunal se consolidou no sentido de que a regra prevista no art. 28 da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao Erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). Nesse sentido são os Acórdãos 1.958/2022 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler); 11.289/2021 – 1ª Câmara (rel. min. Vital do Rêgo); e 2.768/2019 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler).*
- 9.14. *No que concerne, por outro lado, à aplicação de sanções administrativas, entre as quais as multas, há que se verificar a ocorrência de culpa grave (erro grosseiro) ou dolo do administrador público (Acórdãos 2.391/2018 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, e 11.762/2018 – 2ª Câmara, Rel. min. Marcos Bemquerer).*
- 9.15. *O compulsar dos autos, entretanto, demonstra que a recorrente, ao deixar de executar as obras que dariam aproveitamento aos recursos já despendidos na construção da praça do bairro Universitário, agiu com grave inobservância do dever de cuidado.*
- 9.16. *Em razão dessas considerações, observa-se que o responsável não adotou as providências para responsabilizar o gestor anterior e, além disso, geriu recursos do Contrato de Repasse ora em análise e não conseguiu comprovar a regular aplicação dos recursos aplicados para construção da praça no bairro Universitário, uma vez que não concluiu as obras.*

CONCLUSÃO

10. *Do exame, é possível concluir que:*

g) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

h) o responsável não adotou as providências para responsabilizar o gestor anterior e, além disso, geriu recursos do contrato de repasse ora em análise e não conseguiu comprovar a regular aplicação dos recursos aplicados para construção da praça no bairro Universitário, uma vez que não concluiu as obras.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. *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:*

i) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

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.”



VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Pedro Henrique Wanderley Machado (peça 210-212) contra o Acórdão 3.596/2024-TCU-1ª Câmara (peça 180, Rel. Min. Augusto Sherman).

2. Originalmente, cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de José de Arimateia da Silva Viana e Pedro Henrique Wanderley Machado, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos do Contrato de Repasse 0347.631-63/2010, Siafi 753577, firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Alto Alegre/RR, e que tinha por objeto a construção da praça do bairro Universitário e a ampliação e reforma da praça Central de Alto Alegre.

3. Realizadas as devidas citações e transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes. Por essa razão, foram considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados ao pagamento do débito apurado e à multa individual.

4. Na presente fase, após examinar os argumentos recursais, a AudRecursos propõe conhecer do recurso e negar-lhe provimento, no que foi acompanhada pelo MP/TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

5. Acolho a proposta uníssona da AudRecursos, ratificada pelo MP/TCU.

6. A prescrição foi examinada à luz da Resolução 344/2022 (peça 182, p. 5-6), em que se concluiu pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

7. Sobre o mérito, o recorrente defende que adotou as providências para responsabilizar o gestor anterior. Contudo, conforme apontado pela AudRecursos, ele assinou quatro termos de prorrogação do convênio em tela, entre 1/6/2017 e 28/12/2018, o que estendeu a sua vigência até 28/6/2019 (peças 46, 48, 50 e 52). Além disso, foram realizados pagamentos durante a sua gestão no montante de R\$ 372.644,17 (peças 70-72). Desse modo, vê-se que não havia óbices à continuidade das obras pelo recorrente, exemplo disso foi a conclusão e aproveitamento das obras de ampliação e reforma da praça Central.

8. Conforme consta do Parecer PA GIGOV/BV 0593/2019, emitido pela Caixa Econômica Federal (peça 66), a proposta do Plano de Trabalho tinha por finalidade tanto a construção de praça no bairro Universitário, como a ampliação e reforma da praça Central de Alto Alegre/RR. O percentual de execução, entretanto, ficou em 36,59%.

9. Além disso, os serviços que possuem funcionalidade totalizaram R\$ 874.487,14 e referiram-se, apenas, à ampliação e reforma da Praça Central. Os serviços que não possuem funcionalidade totalizaram R\$ 246.803,90 e referem-se à construção da praça no bairro Universitário que tiveram somente os serviços iniciais e preliminares executados e, por isso, não puderam ser aproveitados.

10. É de se notar que, da mesma forma que o recorrente deu seguimento às obras da Praça Central, também poderia ter dado continuidade às obras da praça no bairro Universitário. Ele realizou pagamentos, assinou termos de prorrogação sem que tenha sido observado qualquer impedimento à sua atuação.

11. Dessa forma, no presente caso o ora recorrente foi, também, gestor dos recursos. O prazo da prestação de contas se encerrou enquanto estava em curso o seu mandato. Desse modo, não há como aplicar a Súmula 230.



SÚMULA TCU 230: *Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.*

12. O recorrente, ao deixar de executar as obras que dariam aproveitamento aos recursos já despendidos na construção da praça do bairro Universitário, agiu sem observar o dever de cuidado.
13. Portanto, além de o responsável não adotar as providências para responsabilizar o gestor anterior ainda geriu recursos do Contrato de Repasse ora em análise, assim como não conseguiu comprovar a regular aplicação dos recursos aplicados para construção da praça no bairro Universitário, uma vez que não concluiu as obras.
14. Sendo assim, o recurso em análise deve ter seu provimento negado.
15. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 928/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.331/2021-8.
 - 1.1. Apensos: 043.043/2021-6; 019.797/2024-9; 019.795/2024-6; 019.796/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: José de Arimateia da Silva Viana (383.579.412-49); Pedro Henrique Wanderley Machado (023.139.092-04).
 - 3.2. Recorrente: Pedro Henrique Wanderley Machado (023.139.092-04).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Edu de Oliveira Queiroz (1843/OAB-RR), representando Pedro Henrique Wanderley Machado.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso de revisão interposto por Pedro Henrique Wanderley Machado contra o Acórdão 3.596/2024-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman).

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do TI/TCU, conhecer do recurso de revisão em análise para, no mérito, negar-lhe provimento;



9.2. informar ao recorrente e demais interessados sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0928-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado

TC 040.204/2023-5

Natureza: Representação.

Órgão: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Responsável: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (34.023.077/0001-07).

Interessados: FG Silva Ferreira Serviços de Bufê e Artigos Esportivos (52.016.845/0001-79); Promacom-projeto Mais Comunidade (23.040.307/0001-11).

Representação legal: Tarsis Nametala Batista Jorge (86661/OAB-RJ), Eduardo Ferreira Moreira (107076/OAB-RJ) e outros, representando Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. TERMO DE COLABORAÇÃO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. INSPEÇÃO. FRAGILIDADES NA CONCEPÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO AJUSTE. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo a instrução¹ do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Educação,

¹ Peça 66.



Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), com os ajustes de forma pertinentes:

“1. Tratam estes autos de Representação da Unidade Técnica (art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU) destinada a examinar o Termo de Colaboração nº 941749/2023, pactuado entre a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e a entidade PROMACOM Projeto Mais Comunidade.

2. Tal avença foi pactuada com fundamento na Lei 13.019/2014 (MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), comumente conhecidas como ‘ONGs’.

HISTÓRICO

3. Como mencionado na peça 11, em sede de produção de conhecimento sistematicamente realizada por esta Diretoria Técnica com o objetivo de realizar ‘estudos, análises e verificações que visam obter e construir conhecimento sobre o universo do controle ou sobre objetos de controle, tendo como fim melhor direcionar as ações do Tribunal’, observou-se a pactuação da transferência em exame.

4. Assim, foi expedida a diligência em processo administrativo, copiada à peça 4, solicitando informações preliminares à UNIRIO, que apresentou os elementos copiados às peças 5-8.

5. Conforme peça 1, p. 8-28, o Termo de Colaboração 941749 tem como objeto ‘a execução de projeto intitulado ‘Projeto Painel: Em Pauta a Questão Racial no Município do Rio de Janeiro’, visando a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à Organização da Sociedade Civil (OSC), conforme especificações estabelecidas no plano de trabalho’.

6. No seu âmbito, a UNIRIO recebeu, por meio da Emenda Parlamentar nº 13100012, o montante de R\$ 977.525,00, conforme ofício de peça 6, p. 13:

‘Cumprimento cordialmente Vossa Excelência e observados os princípios éticos que regem a administração pública e o que dispõe a Constituição Federal, tendo em vista o referido empenho da emenda 13100012 de execução obrigatória na ordem de R\$ 977.525,00 (novecentos, setenta e sete mil e quinhentos, vinte e cinco reais), e o momento próximo do referido empenho, venho por meio desta, baseado na Lei 13.019/2014, em seu artigo 29, solicitar que essa Universidade habilite a Instituição PROMACOM, pessoa jurídica de direito privado, habilitada no SICONV, inscrita no CNPJ/MF sob o 23.040.307/0001-11, estabelecida na Rua Lisboa, 22 - Bairro: Jardim Santa Rosa - Município de São João de Meriti-RJ, representada neste ato por sua Presidente, BARBARA DA SILVA CARLOS, brasileira, CPF nº 097.848.277-86, RG nº 20.329309-7, pois a considero instituição capacitada e habilitada para execução do projeto.

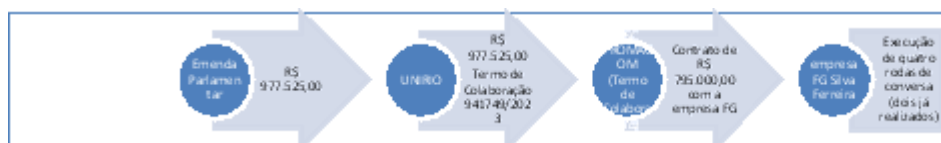
No aguardo de que Vossa Excelência se mostre sensível ao pleito, agradeço antecipadamente e solicito que me sejam comunicadas.’

7. Na sequência, a UNIRIO pactuou a avença e repassou o valor total da emenda (R\$ 977.525,00) à OSC PROMACOM Projeto Mais Comunidade.

8. Como se verá adiante, a PROMACOM contratou a empresa FG Silva Ferreira para a ‘organização de eventos (4 rodas de conversas e debates, no município do Rio de Janeiro)’, correspondendo a R\$ 795.000,00, ou seja, mais de 80% da emenda parlamentar.

9. Desse montante, houve dois pagamentos, no valor de R\$ 198.750,00 cada, correspondente ao 1º e ao 2º dos quatro eventos previstos.

10. Para melhor evidenciar o quadro fático, insere-se a imagem abaixo:



11. O restante dos valores estava previsto para ser utilizado na publicação de um e-book (R\$ 98.925,00), não restando claro se haveria subcontratação ou se essa atividade seria realizada pela PROMACOM, em despesas operacionais (R\$ 30.000,00, para a PROMACOM) e R\$ 52.200,00 para pagamento de bolsas, possivelmente a docentes e alunos da UNIRIO.

12. Veja-se que inicialmente o Plano de Trabalho elaborado pela UNIRIO, em 3/4/2023, previa um custo total com o projeto de R\$ 600.000,00, conforme quadro abaixo (peça 6, p. 4-9):

Meta	Especificação	Função	Valor unitário	Qtde	Valor total
1 - Atuar junto aos jovens e adultos estudantes e/ou Universidades e participantes de coletivos através das atividades temáticas do projeto: debates nas rodas de conversa, debates e palestras	a) Organização de 04 (quatro) Rodas de conversas com 2h de duração (...)	Contratação de empresa para organização de eventos 4 rodas de conversas e debates no município do Rio de Janeiro	R\$ 115.000,00	4	R\$ 460.000,00
	b) Palestras – Ações Afirmativas e Religiões de matriz africana (1h cada)	Contratação de empresa para produção, divulgação dos resultados e publicação do e-book	R\$ 61.400,00	1	R\$ 61.400,00
	c) Atividade de encerramento - apresentação da produção realizada pelos alunos durante o projeto	Despesa operacional	R\$ 5.000,00	6	R\$ 30.000,00
2- Bolsistas UNIRIO	Bolsa Coordenador Acadêmico (1)		R\$ 4.500,00	6	R\$ 27.000,00
	Bolsista Pesquisador (1)		R\$ 3.000,00	6	R\$ 18.000,00
	Bolsa Graduação (2)		R\$ 600,00 cada	6	R\$ 7.200,00
TOTAL					R\$ 600.000,00

13. Em 12/4/2023 a UNIRIO recebeu a comunicação de que o valor da emenda parlamentar subiu para R\$ 977.525,00 (peça 6, p. 13). A Universidade, então, alterou o Plano de Trabalho, conforme abaixo (peça 6, p. 16-20):

Meta	Especificação	Função	Valor unitário	Qtde	Valor total
1 - Atuar junto aos jovens e adultos estudantes e/ou Universidades e participantes de coletivos através das atividades temáticas do projeto: debates nas rodas de conversa, debates e palestras	a) Organização de 04 (quatro) Rodas de conversas com 2h de duração (...)	Contratação de empresa para organização de eventos 4 rodas de conversas e debates no município do Rio de Janeiro	R\$ 199.100,00	4	R\$ 796.400,00
	b) Palestras – Ações Afirmativas e Religiões de matriz africana (1h cada)	Contratação de empresa para produção, divulgação dos resultados e publicação do e-book	R\$ 98.925,00	1	R\$ 98.925,00
	c) Atividade de encerramento - apresentação da produção realizada pelos alunos durante o projeto	Despesa operacional	R\$ 5.000,00	6	R\$ 30.000,00
2- Bolsistas UNIRIO	Bolsa Coordenador Acadêmico (1)		R\$ 4.500,00	6	R\$ 27.000,00
	Bolsista Pesquisador (1)		R\$ 3.000,00	6	R\$ 18.000,00
	Bolsa Graduação (2)		R\$ 600,00 cada	6	R\$ 7.200,00
TOTAL					R\$ 977.525,00

14. Note-se que o Plano de Trabalho ficou exatamente igual ao anterior a não ser pela majoração dos valores orçados para as quatro rodas de conversa, debates e palestras (de R\$ 460 mil para R\$ 796,4 mil) e para a produção, divulgação dos resultados e publicação de e-book (de R\$ 61,4 mil para R\$ 98,9 mil).

15. A OSC PROMACOM efetivou a contratação da empresa FG Silva Ferreira para serviços que correspondem a R\$ 795.000,00, ou mais de 80% do projeto, considerando que a emenda parlamentar disponibilizou R\$ 977.525,00.

16. Para contratar a FG, a PROMACOM lançou mão do Edital de Cotação Prévia 20/2023 (peça 1, p. 39-45), cujo objeto foi a ‘contratação de pessoa jurídica para ‘organização de eventos’ (4 rodas de conversas e debates, no município do Rio de Janeiro)’.

17. Como ocorreu de forma geral em todos os procedimentos do projeto, desde a emenda parlamentar e a pactuação entre a UNIRIO e a OSC, o objeto do Edital 20/2023 é lacunoso, não havendo descrição dos itens que compõem os serviços a serem contratados e seus requisitos, bem como a estimativa dos preços.

18. Três empresas teriam apresentado propostas (peça 1, p. 46-48) e, apesar da ausência de discriminação da composição de itens e valores no Edital, os montantes são bastante aproximados:

Empresa	CNPJ	Valor total proposto
F.G. Silva Ferreira Serviços de Bufê e Artigos Esportivos	52.016.845/0001-79	R\$ 795.000,00
Produmix Brasil Produções e Eventos Ltda-Me	13.329.471/0001-90	R\$ 796.000,00
Princess Soluções Alimentícias e TI Ltda	32.184.263/0001-94	R\$ 796.400,00

19. Em razão de ter apresentado o menor preço, a FG Silva Ferreira acabou por ser contratada pela PROMACOM.

20. A FG Silva Ferreira é uma empresa que foi aberta em 30/8/2023, conforme seu CNPJ (peça 1, p. 61) – ou seja, em data muito recente em relação à sua proposta, datada de 24/9/2023 (peça 1, p. 46). A nota fiscal de cobrança dos serviços prestados no projeto é apenas sua nº 2 (peça 1, p. 67), indicando, portanto, pouca ou nenhuma atuação anterior.

21. Assim, esta unidade técnica do TCU elaborou instrução à peça 11 em que apresentou diversos indícios de que o Termo de Colaboração nº 941749, pactuado entre a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e a entidade PROMACOM Projeto Mais Comunidade, apresentaria possíveis problemas na sua concepção e execução.

22. A instrução à peça 11 concluiu com a seguinte proposta de encaminhamento ao Ministro-Relator:

‘96.1 conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

96.2 determinar, de ofício, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) que suspenda junto à entidade PROMACOM Projeto Mais Comunidade e suas contratadas qualquer execução de ações e pagamentos relacionados com o Termo de Colaboração nº 941749;

96.3 determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU e da Resolução-TCU 360/2023, a oitiva da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), para, no prazo de até 15 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na presente representação, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação dos atos praticados no âmbito do Termo de Colaboração nº 941749;

96.4 determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU e da Resolução-TCU 360/2023, a oitiva da entidade PROMACOM Projeto Mais Comunidade e da empresa FG Silva Ferreira Serviços de Bufê e Artigos Esportivos, para, no prazo de 15 dias, querendo,



manifestarem-se sobre os fatos apontados na presente representação, alertando-as quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação dos atos praticados no âmbito do Termo de Colaboração nº 941749;

96.5 realizar diligências, oitivas e outras medidas preliminares que sejam necessárias para o prosseguimento dos autos;

96.6 encaminhar cópia da presente instrução à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e às entidades diligenciadas e chamadas em oitiva, a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas;

96.7 permitir o compartilhamento de informações com outros órgãos de controle que porventura venham a solicitá-las, em especial a Controladoria-Geral da União, o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público.’

23. O Pronunciamento de Unidade, acostado à peça 12, confirmou a proposta apresentada na instrução à peça 11.

24. O Despacho do Ministro-Relator, à peça 13, acolheu integralmente a proposta da instrução à peça 11.

25. Em continuidade aos trâmites processuais, foi expedido o Ofício 2195/2023 à UNIRIO, cujo Termo de Ciência consta da peça 15.

26. Vale destacar que o Despacho do Ministro-Relator supramencionado foi referendado, com fulcro no art. 276, caput e §1º, do Regimento Interno/TCU, por meio do Acórdão 50/2024-TCU-Plenário (peça 28). Posteriormente, foram emitidos os Ofícios de notificação deste acórdão (Ofícios 3365/2024, à UNIRIO, e 3366/2024, à PROMACOM).

27. Além disso foram emitidos os Ofícios com as oitivas previstas na instrução à peça 11 e determinadas pelo Ministro-Relator à peça 13 com as respectivas cópias dessas peças: Ofício 7931/2024, à PROMACOM, e Ofício 7930/2024, à empresa FG Silva Ferreira Serviços de Bufe e Artigos Esportivos, com os comprovantes de ciência de comunicação acostados respectivamente às peças 39 e 41.

INFORMAÇÕES APRESENTADAS

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

28. Após ser comunicada da medida cautelar, a Universidade, à peça 17, juntou o ofício 14/2024/GR/UNIRIO, assinado pelo seu Reitor (peça 17). Nele informa que a universidade passou por processo eleitoral e que a nova administração tomou posse em 21/6/2023.

29. Acrescenta que assim que tomou conhecimento da cautelar notificou o Núcleo Institucional de Projetos (NUINP), por meio do Ofício 259/2023/GR/UNIRIO (peça 18). O NUINP, por sua vez, informou à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) em 28/12/2023 sobre a determinação da suspensão da execução das ações e pagamentos do projeto (peça 19). Neste mesmo dia o NUINP oficiou a PROMACOM (peça 20), cientificando-a das determinações emanadas dessa Corte e pedindo esclarecimentos sobre os apontamentos feitos na instrução.

30. Ainda na peça 17, a UNIRIO informa que, além da comunicação escrita, realizou duas reuniões com a PROMACOM com o objetivo de buscar esclarecimentos para responder a esta Corte. Informa que também foi enviado ofício ao Coordenador do Projeto, informando sobre as determinações e solicitando informações a respeito dos trabalhos de coordenação realizados pelo docente (peça 21).

31. Em 3/1/2024 a PROMACOM respondeu à Universidade e adicionou documentos eletrônicos referentes à seleção da empresa FG Silva Ferreira Serviços de Bufe e Artigos Esportivos e à execução dos eventos (Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1Ev53Pixrvs3OZN_CWjltaDNIIITuUcbn).

32. A Universidade informou também que o Processo Administrativo 23102.002334/2023-70 referente a este projeto foi migrado para o suporte eletrônico e está



disponível no SEI conforme a URL:
https://sei.unirio.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?XAVTMCnJrXM8pj21ZGI14Q0Za08SbA5RJtjuthOjGCyjhTtx-pfzQ1kEqpY1GBBcsj_ UYZhFGcTkyqvEnjxulG6T-KHQBpXYoCqcf2FLKvkHw6MMrqquE4VpRXWscR.

33. A UNIRIO também informou que 2ª Roda de Conversa, intitulada ‘Representatividade do povo negro no ambiente profissional, pessoal e nas mídias’, foi realizada em 22/12/2023, das 9 às 18h, na quadra da União Parque Curicica, conforme previamente planejado e divulgado no site da Universidade no dia 20 de dezembro de 2023, tudo antes de qualquer decisão emanada desta Corte. Em resposta às diligências feitas pela UNIRIO, a OSC encaminhou o relatório desse evento (peça 25).

34. Por fim, o Reitor salientou que, aproveitando os apontamentos do TCU, tomou diversas providências internas a fim de melhorar o controle e a fiscalização dos projetos desenvolvidos:

- Portaria GR nº 014 (peça 26), instituindo o Grupo de Trabalho (GT) de Análise dos Planos de Trabalho dos Projetos decorrentes de Termo de Colaboração, Fomento ou de Convênio com Organizações da Sociedade Civil ou Fundações. O referido GT seria composto por Pró-Reitores de Extensão e de Planejamento;

- Ofício GR nº 013/2024/GR/UNIRIO encaminhado ao NUINP (peça 27), com as seguintes determinações: i) a criação de um protocolo mínimo de divulgação e registro de eventos; ii) a criação de um controle de realização das metas dos projetos; iii) a criação do site do NUINP, contendo informações sobre os projetos atuais e passados. Com isso, segundo apresentado, busca-se aumentar a transparência e cumprir a determinação do art. 10 da Lei 13.019/2014. Ainda, segundo o Reitor, o NUINP já iniciou política mais rigorosa de demanda de relatórios bimestrais aos coordenadores dos projetos, em substituição à anterior, que era trimestral.

PROMACOM - Projeto Mais Comunidade

35. A PROMACOM respondeu aos questionamentos do NUINP/UNIRIO por meio de ofício acostado à peça 23. Em relação à contratação da empresa FG Silva Ferreira Serviços de Bufo e Artigos Esportivos para a organização dos quatro eventos especificados no Plano de Trabalho, sustenta ser regular e que não há vedação na parceria celebrada com a UNIRIO a possibilidade de contratação de outras pessoas físicas e jurídicas, conforme está previsto no Decreto 8.726/2016, que regulamentou o regime jurídico das parcerias que tratam a Lei 13.019/2014.

36. Sustenta que o termo de colaboração firmado entre ela e a UNIRIO prevê expressamente que cabe à PROMACOM executar todas as medidas necessárias à correta execução do objeto pactuado, inclusive ‘responsabilizar-se pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário à execução do plano de trabalho’, observados ‘os procedimentos estabelecidos nos artigos 36 a 42 do Decreto n. 8.726, de 2016’.

37. Assim, afirmou que diante da especialidade dos serviços necessários para a fiel e correta execução da parceria, foi realizada a contratação que, como comprova a documentação que instrui a sua manifestação, se deu mediante prévia convocação pública de pesquisa de preços, amplamente divulgada no site da PROMACOM, e da comprovação, pela empresa vencedora FG Silva Ferreira, de sua regularidade fiscal e capacidade operacional para executar a obrigação avençada. Argumenta que já teriam sido organizados dois dos quatro eventos previstos, sem registro de qualquer intercorrência.

38. A PROMACOM afirma preocupação com a lisura de todas as suas parcerias firmadas com a administração pública e por isso optou por realizar um procedimento concorrencial simplificado, apesar de entender que isso nem seria necessário, considerando o art. 36 do Decreto 8.726/2016 (‘As compras e contratações de bens e serviços pela organização

da sociedade civil com recursos transferidos pela administração pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado’).

39. A OSC entende que o detalhamento e a especificação dos serviços objeto do certame foi prévia e regularmente disponibilizado a todas as empresas interessadas, até para possibilitar a apresentação das propostas.

40. Quanto a necessidade de contratação de uma empresa para a realização dos eventos, a OSC entende que a documentação comprova que foram atividades robustas e complexas, pois contaram com a participação de mais de 200 pessoas, tiveram considerável duração, oferta de alimentação para todos os participantes e a disponibilização de recursos humanos e materiais para as suas realizações.

41. A OSC entende que a realização dos eventos em comunidades do Rio de Janeiro também torna o projeto mais dispendioso, pois são áreas de extremo risco, conflagradas pelo tráfico de drogas ou pela milícia.

42. Quanto ao questionamento acerca da presença de crianças com camisetas do projeto ‘Cultura Mais’ (objeto dos itens 72-75 da instrução de peça 11), a PROMACOM destaca que durante as oficinas dos ‘jogos africanos’, da ‘boneca Abayomi’ e os painéis realizados nos turnos matutino e vespertino, diversas crianças do projeto ‘Cultura Mais’, também executado pela OSC, compareceram ao evento realizado no morro da Mangueira.

43. Entende que o intercâmbio entre crianças de duas comunidades serviu para ampliar os horizontes e promover a inclusão social desde a infância, a partir do compartilhamento de tradições, histórias e vivências. A dinâmica inclusive, foi executada também na 2ª Roda de Conversas, realizada no Parque Curicica, conforme imagens apresentadas.

44. Reconhece que as imagens das oficinas com as crianças (itens 76-80 da instrução de peça 11) não são do evento em análise, mas de outro projeto executado pela PROMACOM. Afirma que foi mera desorganização administrativa e que não houve tentativa de fraude.

45. Na peça 36, além de reafirmar pontos já apresentados na peça 23, a PROMACOM destaca que a Lei 13.019/2014 estipula a criação de procedimentos simplificados para a prestação de contas (art. 63, § 3º), e estabelece que a análise das contas deve considerar a verdade real dos fatos, além dos resultados efetivamente alcançados (art. 64, § 3º). Isto é, a avaliação não se limitaria à execução financeira, devendo ser considerados os efeitos e os resultados da parceria no contexto em que ocorreu sua intervenção, cabendo a avaliação do nexo entre as despesas realizadas e a efetiva execução das metas previstas e do objeto pactuado.

46. Por fim, à peça 40, a OSC ratifica os argumentos apresentados anteriormente e pede o arquivamento da Representação, com a revogação da medida cautelar.

FG Silva Ferreira Serviços de Bufo e Artigos Esportivos

47. À peça 42 a empresa afirmou que não houve nenhuma irregularidade na sua contratação, pois apresentou a melhor proposta e todos os documentos demonstrando possuir a capacidade necessária para a execução do projeto, tanto que realizou dois eventos de forma satisfatória. As reuniões ocorreram em comunidades de difícil acesso.

48. Afirma que prestou toda a assistência necessária aos debatedores e aos participantes com a disponibilização de todos os materiais e equipamentos necessários e com o fornecimento de alimentação de qualidade. Conclui salientando que estaria preparada para continuar a execução dos demais eventos assim que fosse autorizada.

49. Após a análise de toda a documentação apresentada, foi elaborada a instrução à peça 48, que, em suma, concluiu pela existência de lacunas e possíveis desconformidades, que demandariam a realização de inspeção, visando ao completo saneamento dos autos. Tal medida contou com a anuência do Diretor da Unidade Técnica, conforme pronunciamento acostado à peça 49.

INSPEÇÃO

50. Inicialmente, cabe mencionar que os trabalhos *in loco*, além de buscar informações/esclarecimentos acerca dos presentes autos, também buscavam elucidar dúvidas/lacunas verificadas quando da análise do TC 037.660/2023-3, que trata de acompanhamento cujo objeto constitui-se do Termo de Execução Descentralizada (TED) 1/2023, pactuado entre a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (MCCidades/SNSA) e a UNIRIO (Siafi nº 952388).

51. Isto posto, foi emitida a Portaria de Fiscalização nº 458 (peça 51), designando a equipe de inspeção e as respectivas fases do trabalho. Em seguida, foi encaminhado o Ofício 0923/2024 (peça 52), comunicando a UNIRIO acerca da fiscalização e solicitando a indicação de interlocutor. O termo de ciência de comunicação encontra-se à peça 53.

52. Na sequência, foi encaminhado à Universidade o Ofício 955/2024 (peça 54), conforme trecho reproduzido abaixo (o termo de ciência de comunicação consta da peça 55):

a) informa-se que a equipe de inspeção vai se apresentar na UNIRIO no dia 26/agosto, no início da tarde. Assim, solicita-se agendar reunião de apresentação, para início dos trabalhos, com a alta administração da Universidade;

b) na sequência dessa reunião, solicita-se o agendamento de entrevista com a Chefia da Unidade de Auditoria Interna;

c) solicita-se que a Universidade realize tratativas com a ONG Con-Tato, para visita in loco da equipe de fiscalização e entrevista de dirigentes e responsáveis técnicos da entidade pelo projeto do saneamento rural, no dia 28/agosto, pela manhã. Solicita-se a disponibilização de viatura e motorista para o deslocamento (ida/volta);

d) no mesmo dia 28/agosto, pela tarde, solicita-se o agendamento de entrevista com a presidente da ONG Promacom, sra. Bárbara, na UNIRIO. Deverá ser solicitado à Promacom que sejam apresentadas toda a documentação existente sobre o projeto 'Painel Racial', demonstrando a execução do objeto, relatórios, comprovantes de pagamentos a terceiros (tanto por parte da Promacom, como da empresa contratada FG Silva Ferreira). Em especial, da empresa FG Silva Ferreira pede-se a apresentação de documentos demonstrativos dos pagamentos/subcontratações que ela tenha feito a serviços de alimentação, locação de equipamentos, palestrantes, locação de espaço físico, serviços gráficos, pessoal, etc;

e) a equipe de inspeção entrevistará outras instâncias de gestão, governança e controle da UNIRIO, quais sejam: coordenadores técnicos dos dois projetos, chefia e equipe do NUINP, Comissões de chamamento/seleção dos dois projetos em análise, Procurador-Chefe. [...]

53. A Universidade designou, por meio do Ofício 184/2024/GR/UNIRIO (peça 56), o Sr. Vinicius Pinheiro Israel como interlocutor da equipe.

54. Conforme exposto anteriormente, os trabalhos de campo se iniciaram em 26/8/2024, tendo seu término ocorrido em 29/8/2024.

55. Isto posto, no período de execução da inspeção, em relação aos presentes autos, foram realizadas as seguintes reuniões:

- a) 26/8/2024 - Apresentação da Equipe de Inspeção aos gestores da UNIRIO;
- b) 26/8/2024 - Entrevista com o titular da Unidade de Auditoria Interna;
- c) 27/8/2024 - Entrevista com os componentes da Comissão de Seleção (Portaria-GR 922/2023);
- d) 27/8/2024 - Entrevista com os coordenadores do Núcleo Institucional de Projetos (NUIMP);
- e) 27/8/2024 - Entrevista com o coordenador do projeto 'Painel Racial';



- f) 28/8/2024 - Entrevista com o presidente da PROMACOM e seu representante jurídico;
- g) 29/8/2024 - Entrevista com os Procuradores Federais na UNIRIO;
- h) 29/8/2024 - Entrevista com o titular da Gerência de Controle de Contratos e Convênios (GECON);
- i) 29/8/2024 - Reunião de encerramento da inspeção com os gestores da UNIRIO.

56. O presidente da PROMACOM, ao final da sua entrevista, entregou 162 páginas de documentos encadernados, os quais foram digitalizados e juntados aos autos à peça 62.

57. Além disso, foi solicitado, por intermédio da UNIRIO, à PROMACOM via email (peça 63) o envio das seguintes informações e documentos:

- a) documentação que subsidiou a elaboração do plano de trabalho e o levantamento preliminar dos preços da cotação que foi realizada;
- b) gravações integrais dos dois eventos já realizados, conforme serviço contratado junto à empresa FG Silva Ferreira;
- c) informação sobre o nome do servidor da UNIRIO que teria participado do segundo evento, conforme informado na entrevista com o presidente da entidade;
- d) documentos que tratam da notificação extrajudicial à FG Silva Ferreira, citada na entrevista;
- e) documentos que trataram das medidas de cautela que foram adotadas em relação às demais empresas contratadas, como suspensão de pagamentos, etc;
- f) documentos que tratam da contratação de empresa de auditoria externa;

58. A resposta da PROMACOM a este email foi juntada à peça 64.

EXAME TÉCNICO

59. Quando se trata de Termo de Colaboração a proposta da parceria é de iniciativa da administração pública (Lei 13.019/2014, art. 2º, inc VII). Isso significa que o projeto e o seu plano de trabalho foi (ou deveria ter sido) concebido e desenhado na UNIRIO. Caberia, portanto, à universidade conceber o projeto e embasar com dados objetivos o seu formato.

60. Verifica-se que o projeto Painel Racial, assim como o seu plano de trabalho, foi elaborado pela PROMACOM, embora o seu proponente seja a UNIRIO e tenha sido assinado pelo Núcleo Institucional de Projetos – NUINP.

61. O fundamental é que seja na condição de quem elaborou o projeto ou de quem o recebeu, fica claro que a UNIRIO não exerceu no presente caso o seu papel de formular, coordenar e acompanhar projetos de cooperação na busca de implementação conjunta de projetos diversos que contemplem a perspectiva do ensino, pesquisa e extensão.

62. A Comissão de Monitoramento e Avaliação, órgão colegiado criado conforme previsto na Lei 13.019/2014, também não exerceu seu papel de forma concomitante e presente à execução do projeto.

63. Conforme consta na página 3 da peça 6, com a informação de que a universidade receberia uma emenda parlamentar no valor de R\$ 600.000,00 foi apresentado o projeto em análise nesse processo com o mesmo valor. Ao ser efetivada, porém, a emenda parlamentar foi majorada para R\$ 977.525,00. Assim, o Plano de Trabalho foi simplesmente alterado em dois itens para se adequar ao novo valor, conforme foi demonstrado nos itens 11, 12 e 13 acima.

64. O que se percebe é que não há quaisquer justificativas de como se definiram os valores orçados das quatro rodas de conversa, debates e palestras e da produção, divulgação dos resultados e publicação de e-book, nem quando eles foram inicialmente previstos em R\$

115.000,00 cada evento presencial e R\$ 61.400,00 para o e-book, e nem quando foram majorados para R\$ 199.100,00 e R\$ 98.925,00, respectivamente.

65. Para sanar essas inconsistências, a equipe de auditores solicitou no ofício descrito no item 51 (peça 54) e no email citado no item 57 (peça 63) toda a documentação existente sobre o projeto ‘Painel Racial’ e a documentação que subsidiou a elaboração do plano de trabalho e o levantamento preliminar dos preços da cotação que foi realizada.

66. Tanto a documentação apresentada pela PROMACOM durante a entrevista com o seu presidente (peça 62) como a documentação enviada em 20/9/2024 (peça 64) não apresentam nenhuma justificativa e nenhuma comprovação para os valores orçados que subsidiaram a elaboração do Plano de Trabalho que totalizou o projeto em R\$ 600.000,00 e nem para o Plano de Trabalho que passou o projeto para R\$ 977.525,00. Verifica-se que o Plano de Trabalho, e a documentação que o fundamentou, não justificou os valores das ações previstas e as razões para a mudança dos orçamentos em um curto espaço de tempo. Essa omissão está em desacordo com o §1º do art. 25 do Decreto 8.726/2016.

67. Nesse sentido, cabe citar alguns trechos da Lei 13.019/2014:

‘Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (...)

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.’

68. Cabe também citar os seguintes trechos do Decreto 8.726/2016:

‘Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:



V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

§ 1º A previsão de receitas e a estimativa de despesas de que trata o inciso V do caput virá acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, exceto quanto a encargos sociais e trabalhistas, por meio de um dos seguintes elementos indicativos, sem prejuízo de outros:

I - contratação similar ou parceria da mesma natureza concluída nos últimos três anos ou em execução;

II - ata de registro de preços em vigência adotada por órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios da região onde será executado o objeto da parceria ou da sede da organização;

III - tabela de preços de associações profissionais;

IV - tabela de preços referenciais da política pública setorial publicada pelo órgão ou pela entidade da administração pública municipal da localidade onde será executado o objeto da parceria ou da sede da organização;

V - pesquisa publicada em mídia especializada;

VI - sítio eletrônico especializado ou de domínio amplo, desde que acompanhado da data e da hora de acesso;

VII - Portal de Compras do Governo Federal - Compras.gov.br;

VIII - Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP;

IX - cotação com três fornecedores ou prestadores de serviço, que poderá ser realizada por item ou agrupamento de elementos de despesas;

X - pesquisa de remuneração para atividades similares na região de atuação da organização da sociedade civil; ou

XI - acordos e convenções coletivas de trabalho.

Art. 36. As compras e contratações de bens e serviços pela organização da sociedade civil com recursos transferidos pela administração pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado.

§ 2º A organização da sociedade civil deverá verificar a compatibilidade entre o valor previsto para realização da despesa, aprovado no plano de trabalho, e o valor efetivo da compra ou contratação.

69. Outro ponto que merece destaque é a atuação da coordenação do projeto por parte da UNIRIO.

70. E-mail do coordenador do projeto, datado de 28/12/2023, informa que participou nos dias 10 e 11 de dezembro de 2023 de reuniões com a Sra. Lorena da PROMACOM (documento n. 0026755 do Processo Administrativo 23102.002334/2023-70). Na ocasião, o coordenador informa que foi comunicado que o primeiro evento havia acontecido dia 4/11/2023. O coordenador também informou que de 11 a 14 de dezembro houve a elaboração e a divulgação dos editais para seleção de pesquisador extensionista e de bolsista discente (peça 45, p. 305-306).

71. Note-se que, mesmo havendo ocorrido dois dos quatro eventos (nos dias 4/11/2023 e 22/12/2023), que são as principais atividades do projeto, os processos de seleção para pesquisador e para aluno bolsista só foram concluídos dia 8/1/2024 (Edital n.79-2023 (pesq - Paineis: Em Pauta a Questão Racial no Município do RJ — PROExC (unirio.br) e Edital n.80-2023 (grad) - Paineis: Em Pauta a Questão Racial no Município do RJ — PROExC (unirio.br))) (peças 46 e 47). Assim como o coordenador do projeto só foi informado que já havia acontecido um dos quatro eventos nos dias 10 e 11 de dezembro de 2023.

72. Esse descumprimento do Plano de Trabalho foi confirmado na entrevista com o

professor coordenador. O coordenador afirmou que não teve conhecimento da realização do primeiro evento, que não participou do segundo e que não sabia exatamente do que se trataram e quais atividades foram oferecidas aos participantes.

73. O documento enviado pela PROMACOM intitulado ‘Memória de Cálculo e Termo preliminar de Referência’, de 3/4/2023, está inserido à peça 64. Nele consta que compete ao coordenador do projeto a supervisão das atividades de pesquisa, a organização acadêmica e o gerenciamento da relação entre os pesquisadores e os demais membros do projeto. Consta também que cabe ao pesquisador a análise e a sistematização dos dados coletados nas rodas de conversa e debates e pela elaboração do conteúdo acadêmico a ser publicado. Por fim, caberia ao aluno bolsista atividades de apoio à pesquisa, suporte nas atividades de campo, coleta de dados e organização dos eventos (peça 64, p. 6-15). Como seria possível o desenvolvimento dessas atividades, considerando que o coordenador não estava ciente de como seriam os eventos e nem esteve presente em nenhum deles e que o pesquisador e o aluno bolsista somente foram selecionados após a realização da metade dos eventos previstos?

74. Importante salientar a portaria que designou o professor para a função de coordenador do projeto Painele Racial, de 27/9/2023 (Portaria GR nº 740 – peça 60, p.187).

75. À peça 60, página 189 consta a Portaria GR nº 755, de 27/9/2023, que designou o Gestor do projeto. Ainda, segundo a portaria, cabe ao gestor o acompanhamento e a fiscalização da parceria e informar ao superior hierárquico a existência de fatos que comprometessem as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos.

76. Não foi constatado nenhuma atuação do gestor a fim de sanear as irregularidades demonstradas acima.

77. Assim, as irregularidades com relação ao não desempenho das atividades previstas para o coordenador, para o pesquisador, para o aluno bolsista e para o gestor da parceria caracterizam mais um descumprimento do Plano de Trabalho.

78. No que se refere a execução das rodas de conversa e oficinas nas comunidades, permanecem as lacunas a respeito dos valores envolvidos e pagos. A PROMACOM sustenta que fez processo concorrencial simplificado para escolha da empresa que realizaria os eventos. Mas ao divulgar o valor limite de R\$ 796.400,00 para a realização dos quatro eventos, recebeu três propostas com valores praticamente iguais ao divulgado. E a realização dos dois eventos, em dias diferentes, em lugares diferentes, com atividades e pessoas envolvidas diferentes, custou exatamente a mesma quantia.

79. Não há, portanto, transparência de como se chegou ao valor para esses eventos no orçamento do Plano de Trabalho elaborado pela UNIRIO.

80. Em relação a execução dos eventos, a PROMACOM apresentou as seguintes tabelas de despesas realizadas pela empresa FG Silva Ferreira Serviços de Bufe e Artigos Esportivos:

EVENTO DIA 4/11/2023:

Saída	DATA	OBSERVAÇÕES
R\$ 21.000,00	6/11/2023	Coffee Break completo
R\$ 9.500,00	26/12/2023	Serviços Gráficos
R\$ 9.650,00	4/11/2023	Despesa Transporte
R\$ 31.500,00	6/11/2023	Debatedores
R\$ 3.550,00	4/11/2023	Água, suco, refrigerante e gelo
R\$ 600,00	22/11/2023	Pula Pula
R\$ 15.000,00	6/11/2023	Coordenadora
R\$ 6.000,00	6/11/2023	ADM



Saída	DATA	OBSERVAÇÕES
R\$ 10.000,00	6/11/2023	Monitores (2)
R\$ 15.500,00	6/11/2023	Som profissional / Painel de LED
R\$ 2.600,00	6/11/2023	Locação de cadeiras e mesas
R\$ 7.500,00	26/12/2023	Marketing geral
R\$ 44.975,00	26/12/2023	Despesas operacionais
R\$ 1.500,00	22/12/2023	Locação de notebook e impressora
R\$ 19.875,00	20/12/2023	Impostos
SALDO SAÍDA		
R\$ 198.750,00		

EVENTO DIA 22/12/2023:

Saída	DATA	OBSERVAÇÕES
R\$ 23.500,00	26/12/2023	Coffee Break completo
R\$ 9.500,00	26/12/2023	Serviços Gráficos
R\$ 9.650,00	26/12/2023	Despesa Transporte
R\$ 38.000,00	26/12/2023	Debatedores
R\$ 6.895,00	22/12/2023	Água, suco, refrigerante e gelo
R\$ 600,00	22/12/2023	Pula Pula
R\$ 15.000,00	26/12/2023	Coordenadora
R\$ 6.000,00	26/12/2023	ADM
R\$ 16.000,00	26/12/2023	Aluguel de quadra e bateria
R\$ 2.000,00	22/12/2023	Passistas
R\$ 10.000,00	26/12/2023	Monitores (2)
R\$ 15.500,00	26/12/2023	Som profissional / Painel de LED
R\$ 3.500,00	26/12/2023	Locação de cadeiras e mesas
R\$ 7.500,00	26/12/2023	Marketing geral
R\$ 19.242,50	26/12/2023	Despesas operacionais
R\$ 1.500,00	22/12/2023	Locação de notebook e impressora
R\$ 21.862,50	20/1/2024	Impostos
SALDO SAÍDA		
R\$ 198.750,00		

81. Chama a atenção que as comprovações dos pagamentos dos debatedores foram feitas de forma unificada para cada evento, em folhas sem timbre de nenhuma empresa e apenas com a seguinte descrição abaixo da pessoa que os assinou: 'Produção Cultural e Gestão de Eventos' (peça 61, p. 96 e 136).

82. Outro ponto são os valores pagos aos debatedores, a coordenadora, aos monitores e ao administrador dos eventos. Indagamos, durante a entrevista, ao presidente da PROMACOM se haviam referenciais de preço para os valores pagos, e a resposta foi de que se baseavam em tabelas do Ministério da Cultura. A equipe de auditoria não localizou tais tabelas e referenciais no Ministério citado, tampouco foram detalhadas pela entidade.

83. Com relação aos valores cobrados por 'despesas operacionais' (R\$ 44.975,00 no primeiro evento e R\$ 19.242,50 no segundo evento) não houve nenhum detalhamento de quais

custos foram esses e nenhuma comprovação de pagamento. Tanto o edital da PROMACOM para a contratação da organizadora dos eventos (peça 61, p. 43-50) como a proposta comercial da FG Silva Ferreira Serviços de Bufe e Artigos Esportivos não apresenta esse tipo de despesa (peça 61, p. 53-55).

84. O Plano de Trabalho, aliás, previu em item separado R\$ 30.000,00 de despesas operacionais, tendo sido informado para a UNIRIO, inclusive, uma primeira cobrança de R\$ 5.000,00 referente a esses custos (peça 61, p. 158).

Sobre a finalização da parceria

85. A par da série de ocorrências identificadas na parceria em exame, verificou-se que o Termo de Colaboração 941749 foi encerrado pela UNIRIO, conforme processo 23102.002334/2023-70 (peça 65), sem que tenham sido executadas novas ações e pagamentos além dos já examinados nesta instrução.

86. Assim, em 25/9/2025 houve a devolução do saldo remanescente de R\$ 633.671,12, incluindo rendimentos do montante transferido, conforme página 561 da peça 65.

87. Além disso, do processo 23102.002334/2023-70 consta que a UNIRIO, por meio de suas instâncias de gestão, governança e controle elaborou relatórios e expedientes (peça 65, destacando as p. 512-515), sobre a prestação de contas do projeto, indicando possíveis impropriedade e solicitando esclarecimentos e comprovações por parte da PROMACOM.

88. Em especial, extrai-se o seguinte trecho da recente (14/10/2025) notificação à PROMACOM (peça 65, p. 564-570, grifos inseridos):

‘6. Caso a documentação comprobatória a ser reunida pela OSC Promacom não seja considerada satisfatória, a OSC deve ser notificada para justificar as discrepâncias detectadas ou devolver o valor correspondente às duas rodas de conversa realizadas, totalizando R\$ 397.500,00 reais.’

Diante disso, solicito que a organização apresente uma justificativa detalhada referente aos apontamentos apresentados no prazo de 30 dias a contar do envio desta notificação.

89. Ou seja, a UNIRIO está adotando as providências de sua alçada, como responsável primária por examinar a comprovação da execução dos recursos, e posicionar-se acerca da prestação de contas final da parceria.

90. Nesse contexto, considerando que compete à Universidade exercer o controle e a fiscalização sobre o Termo de Colaboração 941749, adotando as providências cabíveis diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos ou do conhecimento de qualquer irregularidade que resulte dano ao erário, tem-se como adequado determinar ao órgão que efetive o exame final da prestação de contas do Termo de Colaboração nº 941749, consoante a Lei 13.019/2014, a Cláusula Décima Quinta da avença (peça 1, p. 8-28) e a Instrução Normativa-TCU 98/2024.

91. Caso a prestação de contas seja reprovada, caberá a instauração de tomada de contas especial em consonância com a Instrução Normativa-TCU 98/2024, visando à apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e à obtenção do respectivo ressarcimento.

92. Dado o contexto da situação e o estágio atual do processo na sua fase interna no âmbito da UNIRIO, tem-se como despidendo realizar a oitiva prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

93. Por fim, tem-se como pertinente informar ao Exmo. Ministro-relator que no processo TC 040.059/2019-7 são examinadas diversas outras transferências voluntárias pactuadas entre a UNIRIO e OSCs. Atualmente, esse processo está sob instrução na Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (SEINC/Adjunta), considerando suas competências e atribuições especializadas.



CONCLUSÃO

94. A presente Representação verificou as seguintes irregularidades:

94.1 Ausência de comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, bem como comprovações que justificassem as mudanças de valores das despesas da primeira para a segunda versão do Plano de Trabalho do projeto Painei Racial (itens 58-65). Critérios: Lei 13.019/2014, art. 6º, inc. V e VIII e Decreto 8.726/2016, art. 25, § 1º;

94.2 Descumprimento do Plano de Trabalho do projeto tendo em vista a não participação do seu coordenador nomeado pela UNIRIO, do pesquisador e do aluno bolsista (itens 68-76). Critério: Plano de Trabalho do projeto Painei Racial;

94.3 Ausência de detalhamento de despesa efetuada e não aprovada em Plano de Trabalho (itens 82-83). Critérios: Decreto 8.726/2016, art. 36, § 2º; art. 37;

94.4 Descumprimento das atribuições do Gestor do projeto (itens 73-76). Critérios: Lei 13.019/2014, art. 61;

95. Por todo exposto, entende-se pertinente a proposição de determinação à UNIRIO para que efetive o exame final da prestação de contas do Termo de Colaboração nº 941749 e, havendo reprovação, instaure tomada de contas especial em consonância com a Instrução Normativa-TCU 98/2024.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

96. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

96.1. determinar à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) que, com fundamento na Lei 13.019/2014, na Cláusula Décima Quinta da avença e na Instrução Normativa-TCU 98/2024, realize e conclua, no prazo de 90 (noventa) dias, o exame da prestação de contas final do Termo de Colaboração nº 941749/2023, celebrado com a entidade PROMACOM Projeto Mais Comunidade, e, caso a prestação de contas não seja aprovada, proceda à instauração imediata de Tomada de Contas Especial, informando a este Tribunal, no prazo subsequente de 30 (trinta) dias, acerca do cumprimento das medidas;

96.2. realizar o monitoramento da deliberação, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020.”

O titular da 4ª Diretoria da AudEducação concordou² com a instrução, fazendo os seguintes apontamentos adicionais:

“1. (...) manifesto-me de acordo com as análises, conclusões e encaminhamentos da instrução de peça precedente, especialmente considerando o que segue.

II

2. Em síntese, estes autos tratam de Representação proposta por esta Unidade Técnica (peça 11) para examinar o Termo de Colaboração 941749/2023, pactuado entre a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e a entidade PROMACOM Projeto Mais Comunidade.

III

3. Mediante o Termo de Colaboração 941749/2023 (peça 1, p. 8-28), a UNIRIO repassou o montante de R\$ 977.525,00 para a PROMACOM, com o objetivo de realizar o projeto intitulado ‘Painei Racial: Em Pauta a Questão Racial no Município do Rio de Janeiro’.

² Peça 67.



4. Como consignado na instrução de peça 66, parte materialmente relevante dos recursos (R\$ 795.000,00, mais de 80% do total) seria utilizado para pagamento de empresa contratada para a realização de ‘quatro rodas de conversas e debates’ – cada uma no valor de R\$ 198.750,00.

5. Duas rodas de conversa foram realizadas, com pagamentos à empresa FG Silveira no montante total de R\$ 397.500,00.

6. Como bem analisado pelos auditores-instrutores, restaram evidenciadas fragilidades na pactuação, especialmente relacionadas com a simploriedade e lacunosidade do plano de trabalho, a precificação dos serviços contratados, a efetiva participação e acompanhamento da Universidade no projeto, bem como aspectos da execução fática dos eventos – que, como constatou-se, não contaram com a presença ou mesmo o conhecimento de nenhum servidor da UNIRIO, em especial do coordenador do projeto (peça 66, p. 10, item 72).

IV

7. Conforme elementos constantes do processo 23102.002334-2023-70 (peça 65), não houve outros pagamentos além dos citados R\$ 397.500,00, correspondentes às duas primeiras rodas de conversa.

8. Ou seja, a pactuação foi encerrada sem a execução dos demais itens previstos.

V

9. Conforme a notificação da UNIRIO à entidade PROMACOM (peça 65, p. 564-570), a Universidade analisou os fatos e concluiu que os eventos (rodas de conversa na Mangueira e em Curicica) foram realizados sem o conhecimento ou participação do Coordenador Acadêmico e do Gestor de Parceria, o que ‘impossibilitou a participação e o controle da Universidade das atividades’, houve ‘divergências entre as metas estabelecidas no Plano de Trabalho e a execução das ‘Rodas de Conversa’ e a Comissão de Avaliação e Monitoramento (CMA) ‘considerou que a comprovação da primeira ‘roda de conversa’ foi insuficiente’, assim como quanto ao segundo evento.

10. Nesse quadro, a UNIRIO solicitou uma série de documentos e informações, consignando que ‘caso a documentação comprobatória (...) não seja considerada satisfatória, a OSC deve ser notificada para justificar as discrepâncias detectadas ou devolver o valor correspondente às duas rodas de conversa realizadas, totalizando R\$ 397.500,00’.

11. Assim sendo, considerando as providências que vêm sendo adotadas e a responsabilidade primária do gestor em garantir a boa e regular execução dos recursos públicos, analisando e deliberando de forma terminativa quanto à prestação de contas dos valores, são adequadas as conclusões e propostas formuladas na instrução de peça precedente.

VI

12. O presente processo se insere em um contexto mais amplo de exame de diversas avenças pactuadas entre a UNIRIO e Organizações da Sociedade Civil (OSC), muitas relacionadas com TEDs de outros órgãos e/ou Emendas Parlamentares.

13. O quadro geral é objeto do TC 040.059/2019-7, atualmente sob instrução na Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (SEINC/Adjunta), tendo em vista suas competências e atribuições especializadas.”

2. Registro que, estando o processo em meu gabinete, a entidade Promacom – Projeto Mais Comunidade protocolou memoriais de defesa, constantes dos autos³. A Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro encaminhou informações atualizadas⁴ a respeito do processo de

³ Peça 70.

⁴ Peças 71 a 73.



análise da prestação de contas do termo de colaboração em comento.

É o relatório.

Voto

Em exame, representação da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos acerca da possível ocorrência de irregularidades na condução de termo de colaboração⁵ pactuado entre a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e a entidade Projeto Mais Comunidade, em 2023, para execução de iniciativa denominada “Projeto Painel: Em Pauta a Questão Racial no Município do Rio de Janeiro”.

2. A AudEducação propôs, na primeira instrução⁶, a adoção de medida cautelar para suspender a execução de ações e pagamentos relacionados com o termo de colaboração e realização de oitivas.
3. Reportou que foram disponibilizados R\$ 977.525,00⁷ à Unirio, posteriormente repassados⁸ à Promacom⁹.
4. A entidade contratou a empresa¹⁰ FG Silva Ferreira Serviços de Bufo e Artigos Esportivos para organização de eventos no âmbito do projeto, uma empresa “com pouca ou nenhuma atuação anterior”, conforme excertos a seguir:

“12. (...) inicialmente o Plano de Trabalho elaborado pela UNIRIO, em 3/4/2023, previa um custo total com o projeto de R\$ 600.000,00, (...)”

13. Em 12/4/2023 a UNIRIO recebeu a comunicação de que o valor da emenda parlamentar subiu para R\$ 977.525,00 (peça 6, p. 13). A Universidade, então, alterou o Plano de Trabalho (...)

(..) o Plano de Trabalho ficou exatamente igual ao anterior a não ser pela majoração dos valores orçados para as quatro rodas de conversa, debates e palestras (de R\$ 460 mil para R\$ 796,4 mil) e para a produção, divulgação dos resultados e publicação de e-book (de R\$ 61,4 mil para R\$ 98,9 mil).

(...) 8. (...) a PROMACOM contratou a empresa FG Silva Ferreira para a ‘organização de eventos (4 rodas de conversas e debates, no município do Rio de Janeiro)’, correspondendo a R\$ 795.000,00, ou seja, mais de 80% da emenda parlamentar.

9. Desse montante, houve dois pagamentos, no valor de R\$ 198.750,00 cada, correspondente ao 1º e ao 2º dos quatro eventos previstos (...) O restante dos valores estava previsto para ser utilizado na publicação de um e-book (R\$ 98.925,00), não restando claro se haveria subcontratação ou se essa atividade seria realizada pela PROMACOM, em despesas operacionais (R\$ 30.000,00, para a PROMACOM) e R\$ 52.200,00 para pagamento de bolsas, possivelmente a docentes e alunos da UNIRIO.

(...) 16. Para contratar a FG, a PROMACOM lançou mão do Edital de Cotação Prévia 20/2023 (peça 1, p. 39-45), cujo objeto foi a “contratação de pessoa jurídica para ‘organização

⁵ Termo de Colaboração 107/2023, Siconv 941749/2023, peça 45, p. 191-211. Processo Sei 23102.002334/2023-70.

⁶ Peça 11.

⁷ Oriundos de emenda parlamentar (13100012), peça 45, p. 18-19.

⁸ Peça 45, p. 95-98.

⁹ Peça 45, p. 215 e 219.

¹⁰ Edital, peça 1, p. 39-45. Proposta comercial, peça 1, p. 46. Homologação, p. 49. Contrato, p. 51-54. Nota fiscal, p. 67.

de eventos' (...) o objeto do Edital 20/2023 é lacunoso, não havendo descrição dos itens que compõem os serviços a serem contratados e seus requisitos, bem como a estimativa dos preços.

18. Três empresas teriam apresentado propostas (peça 1, p. 46-48) e, apesar da ausência de discriminação da composição de itens e valores no Edital, os montantes são bastante aproximados (...)

19. Em razão de ter apresentado o menor preço, a FG Silva Ferreira acabou por ser contratada pela PROMACOM.

20. A FG Silva Ferreira é uma empresa que foi aberta em 30/8/2023, conforme seu CNPJ (peça 1, p. 61) – ou seja, em data muito recente em relação à sua proposta, datada de 24/9/2023 (peça 1, p. 46). A nota fiscal de cobrança dos serviços prestados no projeto é apenas sua nº 2 (peça 1, p. 67), indicando, portanto, pouca ou nenhuma atuação anterior.” (Não grifado no original).

5. A Promacom elaborou relatório de atividades¹¹ do primeiro dos quatro eventos “Roda de Conversa” previstos no projeto, intitulado “África em Nós”, e o entregou à Unirio.

6. A unidade instrutiva apontou os seguintes problemas nesse relatório:

40. (...) apesar da relevância social das atividades, não há qualquer menção de professores ou alunos da UNIRIO envolvidos na 1ª “roda de conversa”, pois nenhum dos articuladores, mediadores ou debatedores citados (peça 7, p. 4-6) parece ter vínculo atual e formal com a concedente.

41. Tampouco percebe-se qualquer alinhamento da “roda de conversa” com o ensino, a pesquisa ou a extensão que pode e deve ser promovida pelas Universidades federais, podendo perquirir-se, diante do contexto, qual a relação, interesse e participação da UNIRIO nos objetivos do projeto. (...)

57. (...) a nota fiscal de peça 1, p. 67, também nada menciona quanto aos serviços e materiais que teriam sido efetivamente fornecidos pela FG Silva Ferreira. No relatório aparecem apenas algumas fotos com poucos materiais das oficinas, uma sala de reuniões, alguns profissionais de gravação e uma mesa com lanches.

58. (...) é mencionada a contratação de “01 Mestre de cerimônia”, “01 Recepcionista”, “02 Articuladores”, “01 Mediador e “04 Debatedores”. Causa estranheza que um evento promovido por Universidade em conjunto com uma Organização da Sociedade Civil tenha que fazer contratação de articuladores, mediadores e debatedores - embora não fique totalmente claro se houve pagamentos, e em que valores, aos especialistas.

62. embora a Universidade tenha designado servidores do seu quadro como gestor, coordenador e membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação da parceria com a PROMACOM (...) não se localizou (...) qualquer documento indicando que a 1ª roda de conversa tenha de alguma forma sido acompanhada ou fiscalizada, de modo a confirmar e atestar sua realização e a efetiva prestação dos serviços e utilização dos materiais (notebooks, alimentos, transportes, etc). (...)

68. (...) para demonstrar a realização de oficina de turbantes, constam no relatório a foto de sete crianças. Contudo, uma das crianças é a mesma, com mesmo turbante, mesmo fundo da imagem, e, possivelmente, o mesmo vestido utilizado no cartaz-convite de divulgação do evento – que também aparece no banner da palestra que teria sido realizada (peça 7, p. 14). Além disso, as imagens parecem ser “fotos de estúdio” e não com a dinâmica de realização de atividades.

(...) 72. Além desse ponto, outras imagens podem indicar que o evento não foi realizado conforme relatado pela PROMACOM. As fotos dos ‘jogos africanos’ e da ‘boneca Abayomi’ mostram diversas crianças com uma camiseta do projeto “Cultura Mais” (peça 7, p. 12-13)”

¹¹ Peça 7.

7. Na ocasião, adotei a medida cautelar proposta pela AudEducação¹², referendada por este Plenário por meio do acórdão 50/2024¹³, com a oitiva da Unirio, da Promacom e da empresa FG Silva Ferreira.
8. Em resposta à oitiva, a universidade¹⁴ informou que comunicou a decisão cautelar ao Núcleo Institucional de Projetos, à Pró-Reitoria de Administração e à Promacom e que adotou medidas corretivas, tais como a criação de grupo de trabalho para analisar os projetos com organizações da sociedade civil, bem como orientou o núcleo de projetos a fazer controle mais rigoroso do cumprimento das metas acordadas, e disponibilizou o processo administrativo do termo de cooperação, digitalizado, na internet, acessível ao público externo.
9. A Promacom¹⁵ defendeu a regularidade da contratação de empresa FG Silva Ferreira, afirmando que o termo de colaboração permite a contratação de terceiros e que seguiu procedimentos previstos no Decreto 8.726/2016.
10. Argumentou que os eventos exigiam serviços complexos e de grande porte, justificando a contratação especializada, por ocorrerem em áreas de alto risco:

“(...) no caso em apreço, o termo de colaboração firmado entre a UNIRIO e esta entidade prevê expressamente que cabe à PROMACOM executar todas as medidas necessárias à correta execução do objeto pactuado, inclusive ‘responsabilizar-se pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário à execução do plano de trabalho’

Quanto à ‘necessidade de contratação de uma empresa para realização’ dos eventos relacionados ao projeto “Painel: em pauta a questão racial no município do Rio de Janeiro”, depreende-se dos relatórios de atividades elaborados por esta entidade que, ao contrário do que constou na manifestação da Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos do Tribunal de Contas da União, o objeto da parceria nunca se limitou a ‘simples oficinas e debates’.

As mídias que seguem anexadas comprovam que, ao revés, tratou-se de eventos robustos e de execução complexa, porque, além de contarem com a presença de mais de 200 (duzentas) pessoas, tiveram considerável duração, em razão do desenvolvimento de atividades em todos os turnos (matutino, vespertino e noturno).

Além disso, conforme especificado, a empresa contratada disponibilizou recursos humanos, equipamentos de som, produziu material gráfico e realizou a locação de diversos materiais necessários à execução dos painéis e dos debates, como cadeiras, mesas, equipamentos de informática, veículos para transporte dos participantes, etc.

Toda a programação também contou com a disponibilização de alimentação completa (café da manhã, almoço e lanche da tarde) para todos os participantes.(...) diante da necessidade de fomentar a participação da sociedade diretamente interessada na temática dos debates, optou-se por realizar os eventos em algumas das comunidades do Rio de Janeiro. Tais locais, no entanto, estão em áreas de extremo risco, conflagradas pelo tráfico de drogas ou pela milícia, circunstância que muito dificulta a realização dos Painéis e, inclusive, torna todo o projeto mais dispendioso. (...)

Exemplificativamente, oportuno citar que, por ocasião da realização da 1ª roda de conversas, no morro da Mangueira, a equipe responsável pela captação de imagens (fotografia e vídeo) somente foi autorizada a ingressar na comunidade no final do dia, a despeito de o evento ter começado ainda no turno matutino.

¹² Despacho à peça 13.

¹³ Peça 28.

¹⁴ Peça 17, p. 2-3.

¹⁵ Peça 23, p. 1-5.

(...) Em relação à controvérsia relacionada às fotografias das oficinas ‘Jogos Africanos’ e ‘boneca Abayomi’, acostadas ao relatório da 1ª Roda de Conversas, houve, de fato, equívoco por parte da PROMACOM.

(...) necessário reconhecer que as fotografias lançadas nas páginas 12/13 do ‘Relatório de Atividades: África em nós’ realmente não refletem as oficinas realizadas durante o 1º evento do Painel Racial, mas outro projeto executado pela PROMACOM (...) Longe de configurar qualquer tentativa de fraude ou engodo, a falha revela mera desorganização administrativa pela qual a entidade pede escusas e assegura que adotará as medidas necessárias para que não se repita.”

11. A FG Silva Ferreira Serviços de Bufo e Artigos Esportivos afirmou¹⁶ que “não houve nenhuma irregularidade na sua contratação, pois apresentou a melhor proposta e todos os documentos demonstrando possuir a capacidade necessária para a execução do projeto, tanto que realizou dois eventos de forma satisfatória”.

12. Após analisar¹⁷ as respostas, a unidade instrutiva apontou algumas lacunas remanescentes:

“50. Quando se trata de Termo de Colaboração a proposta da parceria é de iniciativa da administração pública (Lei 13.019/2014, art. 2º, inc VII). Isso significa que o projeto e o seu plano de trabalho foi (ou deveria ter sido) concebido e desenhado na UNIRIO. Cabe, portanto, à universidade conceber o projeto e embasar com dados objetivos o seu formato.

(...) 52. O que se percebe é que não há quaisquer justificativas de como se definiram os valores orçados (...) nem quando eles foram inicialmente previstos (...) e nem quando foram majorados (...)

56. Outro ponto que merece destaque é a atuação da coordenação do projeto por parte da UNIRIO. (...) permanecem os questionamentos (...) sobre qual é a efetiva participação da comunidade acadêmica da UNIRIO nesse projeto.

60. No que se refere a execução das rodas de conversa e oficinas nas comunidades, permanecem as lacunas a respeito dos valores envolvidos e pagos. A PROMACOM sustenta que fez processo concorrencial simplificado para escolha da empresa que realizaria os eventos. Mas ao divulgar o valor limite de R\$ 796.400,00 para a realização dos 4 eventos, recebeu três propostas com valores praticamente iguais ao divulgado. E a realização dos 2 eventos, em dias diferentes, em lugares diferentes, com atividades e pessoas envolvidas diferentes, custou exatamente a mesma quantia.” (Não grifado no original).

13. Diante das dúvidas sobre a parceria e sua execução, a AudEducação realizou inspeção¹⁸ na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UniRio, envolvendo entrevistas e reuniões, inclusive com a Promacom.

14. As conclusões do trabalho, consolidadas na instrução de mérito¹⁹, são descritas nos excertos a seguir:

“60. (...) o projeto Painel Racial, assim como o seu plano de trabalho, foi elaborado pela PROMACOM, embora o seu proponente seja a UNIRIO e tenha sido assinado pelo Núcleo Institucional de Projetos – NUINP. (...) fica claro que a UNIRIO não exerceu (...) seu papel de formular, coordenar e acompanhar projetos de cooperação na busca de implementação conjunta de projetos diversos que contemplem a perspectiva do ensino, pesquisa e extensão.

62. A Comissão de Monitoramento e Avaliação, órgão colegiado criado conforme previsto na Lei 13.019/2014, também não exerceu seu papel de forma concomitante e presente à

¹⁶ Peça 42.

¹⁷ Peça 48, p. 7-9.

2.

¹⁸ Portarias às peças 50 e 51. Trabalhos de campo efetuados entre 26.8.2024 e 29.8.2024.

¹⁹ Peça 66.



execução do projeto.

66. Tanto a documentação apresentada pela PROMACOM durante a entrevista com o seu presidente (peça 62) como a documentação enviada em 20/9/2024 (peça 64) não apresentam nenhuma justificativa e nenhuma comprovação para os valores orçados que subsidiaram a elaboração do Plano de Trabalho que totalizou o projeto em R\$ 600.000,00 e nem para o Plano de Trabalho que passou o projeto para R\$ 977.525,00. (...)

(...) 75. (...) consta a Portaria GR nº 755, de 27/9/2023, que designou o Gestor do projeto. (...) segundo a portaria, cabe ao gestor o acompanhamento e a fiscalização da parceria e informar ao superior hierárquico a existência de fatos que comprometessem as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos. (...) Não foi constatado nenhuma atuação do gestor a fim de sanear as irregularidades demonstradas acima (...)

78. (...) A PROMACOM sustenta que fez processo concorrencial simplificado para escolha da empresa que realizaria os eventos. Mas ao divulgar o valor limite de R\$ 796.400,00 para a realização dos quatro eventos, recebeu três propostas com valores praticamente iguais ao divulgado. (...) Não há, portanto, transparência de como se chegou ao valor para esses eventos no orçamento do Plano de Trabalho elaborado pela UNIRIO.

81. (...) as comprovações dos pagamentos dos debatedores foram feitas de forma unificada para cada evento, em folhas sem timbre de nenhuma empresa e apenas com a seguinte descrição abaixo da pessoa que os assinou: “Produção Cultural e Gestão de Eventos” (peça 62, p. 96 e 136).

82. Outro ponto são os valores pagos aos debatedores, a coordenadora, aos monitores e ao administrador dos eventos. Indagamos, durante a entrevista, ao presidente da PROMACOM se haviam referenciais de preço para os valores pagos, e a resposta foi de que se baseavam em tabelas do Ministério da Cultura. A equipe de auditoria não localizou tais tabelas e referenciais no Ministério citado, tampouco foram detalhadas pela entidade.

83. Com relação aos valores cobrados por ‘despesas operacionais’ (R\$ 44.975,00 no primeiro evento e R\$ 19.242,50 no segundo evento) não houve nenhum detalhamento de quais custos foram esses e nenhuma comprovação de pagamento.”

15. Informa a unidade instrutiva que, em consulta ao processo administrativo²⁰, foi constatado que o termo de colaboração foi encerrado pela Unirio²¹ sem pagamentos adicionais.
16. A Promacom devolveu o saldo remanescente de R\$ 633.671,12, incluindo rendimentos do montante transferido²².
17. Constam relatórios e expedientes²³ sobre a prestação de contas do projeto, solicitando envio de documentações adicionais por parte da Promacom. Também consta relatório de atividades²⁴ do segundo evento “Roda de Conversa”, intitulado “Representatividade do povo negro no ambiente profissional, pessoal e nas mídias”, em 22.12.2023.
18. Encerrada a inspeção, a unidade instrutiva propõe determinação à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para que realize e conclua, no prazo de noventa dias, o exame da prestação de contas final do termo de colaboração, instaurando a respectiva tomada de contas

²⁰ Processo 23102.002334/2023-70, cópia à peça 65. Disponível em https://sei.unirio.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?XAVTMCnJrXM8pj21ZGI14Q0Za08SbA5RJtjut_hOjGCvjhTtx-pfzQ1kEqpY1GBBcsj_UYZhFGcTkyqvEnjxulG6T-KHQBpXYoCqcf2FLKvkHw6MMrqquE4VpRXWscR

²¹ Termo de colaboração 941749/2023, peça 66, p. 12, item 85.

²² Em 25.9.2025, conforme peça 65, p. 561.

²³ Peça 65, p. 512-515.

²⁴ Peça 65, p. 452-499.

especial, se for o caso.

II

19. Conforme relatado, o trabalho realizado nesta representação permite identificar um conjunto de fragilidades que comprometeram a adequada execução do objeto do termo de referência em análise.
20. No tocante à execução do projeto previsto pelo ajuste, a cargo da Promacom, verificou-se a não comprovação de que os custos informados eram compatíveis com os preços praticados no mercado, bem como a realização de despesas não detalhadas e não previstas inicialmente.
21. Quanto à atuação da Unirio na condução do termo de colaboração, percebem-se problemas já na elaboração do plano de trabalho. Na primeira versão do plano²⁵ de aplicação dos recursos financeiros do projeto, datada de 3.4.2023, o custo total previsto era de R\$ 600.000,00. Boa parte desse montante (R\$ 460.000,00) estaria destinada à “contratação de empresa para organização de eventos - 4 rodas de conversas e debates no município do Rio de Janeiro”, sem o adequado detalhamento dos custos envolvidos nessas etapas.
22. Da mesma forma, foram estimadas despesas operacionais na ordem de R\$ 30.000,00, sem qualquer aprofundamento sobre a composição desse grupo de despesa:

Código da Despesa	Função	Valor Unit.	Mensal	Quant	Unid	Total
339039	Contratação de empresa para organização de eventos “4 rodas de conversas e debates no município do Rio de Janeiro.	115.000,00	115.000,00	4	1	460.000,00
339039	Contratação de empresa para produção, divulgação dos resultados e publicação do e-book.	61.400,00	61.400,00	1	1	61.400,00
339039	Despesa operacional	5.000,00	5.000,00	6	1	30.000,00
339020	Bolsa Coordenador Acadêmico (1) - UNIRIO	4.500,00	4.500,00	6	1	27.000,00
	Bolsa Pesquisador (1) - UNIRIO	3.000,00	3.000,00	6	1	18.000,00
339018	Bolsa Graduação (1) - UNIRIO	600,00	600,00	6	1	3.600,00
Total						600.000,00

23. Fonte: Plano de trabalho, peça 65, p. 7-12.
24. Posteriormente, em 14.5.2023, após a notícia de que o repasse de recursos federais seria da ordem de R\$ 977.525,00²⁶, o plano de trabalho foi majorado de forma linear²⁷, apenas ajustando os valores inicialmente previstos para contratação de empresa organizadora dos eventos e de divulgação:

²⁵ Peça 65, p. 7-12.

²⁶ Peça 65, p. 16.

²⁷ Peça 65, p. 19-23.

Código da Despesa	Função	Valor Unit.	Mensal	Quant	Unid	Total
339039	Contratação de empresa para organização de eventos “4 rodas de conversas e debates no município do Rio de Janeiro.	199.100,00	199.100,00	4	1	796.400,00
339039	Contratação de empresa para produção, divulgação dos resultados e publicação do e-book.	98.925,00	98.925,00	1	1	98.925,00
339039	Despesa operacional	5.000,00	5.000,00	6	1	30.000,00
339020	Bolsa Coordenador Acadêmico (1) - UNIRIO	4.500,00	4.500,00	6	1	27.000,00
	Bolsa Pesquisador (1) - UNIRIO	3.000,00	3.000,00	6	1	18.000,00
339018	Bolsa Graduação (1) - UNIRIO	600,00	600,00	6	1	3.600,00
Total						977.525,00

25. Fonte: Plano de trabalho, peça 65, p. 19-23.

26. Considerando informação²⁸, constante do processo, de que o plano de trabalho foi elaborado pela entidade proponente²⁹, verifica-se que o documento foi chancelado pela Unirio sem adequado rigor técnico, pois elencou despesas sem detalhamento e não apresentou um conjunto mínimo de indicadores que permitisse dimensionar o resultado pretendido com a realização dos eventos e subsidiar a prestação de contas do projeto.

27. Outra significativa deficiência foi observada quanto à perspectiva da coordenação acadêmica. A Unirio não designou coordenador para atuar desde o início dos trabalhos, o que denota descumprimento dos preceitos da legislação de regência³⁰ das parcerias com organizações da sociedade civil, evidenciando falhas de planejamento e controle da execução da parceria. Relato da unidade instrutiva sobre a inspeção realizada ilustra bem o descompasso entre a participação acadêmica prevista no plano de trabalho e o que teria ocorrido na prática:

“(…) 71. (...) mesmo havendo ocorrido dois dos quatro eventos (nos dias 4/11/2023 e 22/12/2023), que são as principais atividades do projeto, os processos de seleção para pesquisador e para aluno bolsista só foram concluídos dia 8/1/2024 (...) Esse descumprimento do Plano de Trabalho foi confirmado na entrevista com o professor coordenador. O coordenador afirmou que não teve conhecimento da realização do primeiro evento, que não participou do segundo e que não sabia exatamente do que se trataram e quais atividades foram oferecidas aos

²⁸ Documento “Parecer Técnico de Análise da Proposta Nº 010388/2023 Transferegov”, peça 45, p. 89, item B.

²⁹ Plano de trabalho, peça 45, p. 83-87.

³⁰ Lei 13.019/2014, art. 8º: Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público: I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades; II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário; III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz; IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica. Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.

participantes. (...)

73. O documento enviado pela PROMACOM intitulado “Memória de Cálculo e Termo preliminar de Referência”, de 3/4/2023, está inserido à peça 64. Nele consta que compete ao coordenador do projeto a supervisão das atividades de pesquisa, a organização acadêmica e o gerenciamento da relação entre os pesquisadores e os demais membros do projeto. Consta também que cabe ao pesquisador a análise e a sistematização dos dados coletados nas rodas de conversa e debates e pela elaboração do conteúdo acadêmico a ser publicado. Por fim, caberia ao aluno bolsista atividades de apoio à pesquisa, suporte nas atividades de campo, coleta de dados e organização dos eventos (peça 64, p. 6-15). Como seria possível o desenvolvimento dessas atividades, considerando que o coordenador não estava ciente de como seriam os eventos e nem esteve presente em nenhum deles e que o pesquisador e o aluno bolsista somente foram selecionados após a realização da metade dos eventos previstos?”

28. A apuração conduzida no processo revelou a ocorrência de inúmeras falhas na condução do ajuste, o que suscitaria a possibilidade ou necessidade de esta Corte fazer determinações à Universidade.
29. Contudo, conforme destacado pela unidade instrutiva, tramita nesta Corte o TC 040.059/2019-7, de relatoria do ministro Antonio Anastasia, no qual vêm sendo examinadas outras transferências voluntárias pactuadas entre a Unirio e diversas organizações da sociedade civil, processo que poderá abordar de forma mais sistêmica os eventuais problemas identificados no conjunto de atribuições da universidade e endereçar as providências gerais a serem observadas pela instituição de ensino.
30. Registro, ainda, que em 14.4.2026 a Unirio encaminhou informações atualizadas a respeito de sua análise³¹ sobre a execução do termo de colaboração 941749/2023. Nesse sentido, fez juntar aos autos parecer técnico³², datado de 17.12.2025, e decisão administrativa da reitoria da universidade³³, de 14.4.2026, concluindo pela rejeição das contas do ajuste, em razão do “descumprimento injustificado do objeto e das metas estabelecidos no plano de trabalho (...) com indicação de ressarcimento ao erário no valor de R\$ 397.500,00 trezentos e noventa e sete mil e quinhentos reais”. Informa ainda a abertura de prazo de trinta dias para que entidade Promacom recorra da decisão ou se manifeste com vistas ao ressarcimento dos valores indevidamente aplicados.
31. A entidade Promacom, também em 14.4.2026, juntou ao presente processo de representação documento intitulado “memoriais de defesa”³⁴, no qual elenca algumas justificativas relacionadas aos problemas observados na execução do ajuste.
32. É, portanto, adequada a proposta da unidade instrutiva de conceder à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro prazo para concluir o exame da prestação de contas final do ajuste celebrado com a entidade Projeto Mais Comunidade, com determinação para que promova as ações administrativas tendentes à recomposição do erário federal, no caso de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, e, se for o caso, instaure a devida tomada de contas especial.
33. Quanto às informações encaminhadas pela entidade Promacom a este Tribunal³⁵, devem

³¹ Processo administrativo 23102.002334/2023-70.

³² Peça 72.

³³ Peça 73.

³⁴ Peça 70.

³⁵ Peças 23, 40 e 70.



ser avaliadas, como elementos de defesa, ainda na fase interna do exame da prestação de contas conduzida pela Unirio, atual instância competente de controle. Em momento oportuno, poderão ser aproveitadas igualmente por este Tribunal, em caso de eventual instauração e envio de tomada de contas especial.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao

WEDER DE OLIVEIRA

RELATOR

ACÓRDÃO Nº 929/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 040.204/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: FG Silva Ferreira Serviços de Bufo e Artigos Esportivos (52.016.845/0001-79); Promacom-Projeto Mais Comunidade (23.040.307/0001-11).
 - 3.2. Responsável: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (34.023.077/0001-07).
4. Órgão: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: Tarsis Nametala Batista Jorge (OAB/RJ 86.661), Eduardo Ferreira Moreira (OAB/RJ 107.076) e outros, representando Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possível ocorrência de irregularidades na execução do Termo de Colaboração 941749/2023, conduzido pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

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

- 9.1. conhecer da representação e, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo acórdão 50/2024-Plenário, em razão da perda de seu objeto ante o encerramento, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, do termo de colaboração 941749/2023;
- 9.3. determinar à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro que:
 - 9.3.1. conclua, no prazo de 90 (noventa) dias, o exame da prestação de contas final do termo de colaboração 941749/2023, celebrado com a entidade Projeto Mais Comunidade, considerando os elementos de defesa juntados pela entidade a esta representação (peças 23, 40 e 70) e, em caso de rejeição, adote medidas administrativas para recomposição do erário federal, e, se frustradas, instaure tomada de contas especial, com fundamento na Lei 13.019/2014 e na Instrução Normativa-TCU 98/2024;
 - 9.3.2. ao concluir o procedimento, informe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca do cumprimento das medidas;
- 9.4. monitorar a deliberação, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020;
- 9.5. enviar cópia desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro;



9.6. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0929-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 009.004/2025-4

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP;
Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. IN TCU 81/2018. TERMINAL DESTINADO À MOVIMENTAÇÃO DE GRANEIS SÓLIDOS MINERAIS, ESPECIALMENTE FERTILIZANTES, NO PORTO ORGANIZADO DE ITAQUI/MA. CLÁUSULA RESTRITIVA À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS JÁ ATUANTES NO COMPLEXO PORTUÁRIO. RECOMENDAÇÃO PRÉVIA À PUBLICAÇÃO DO EDITAL.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92, excerto da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 69) cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 70 e 71).



“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, localizado no Porto Organizado do Itaqui/MA, administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

2. A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa-TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.

EXAME TÉCNICO

I.Documentação encaminhada ao TCU

3. A documentação acerca do arrendamento foi encaminhada pelo Poder Concedente, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), por meio do Ofício 140/2025/AECI-MPOR, de 28/5/2025 (peça 2), a qual compreende:

a) Despacho Decisório 21/2025/SNP-MPOR do Secretário Nacional de Portos (peça 4), que aprova o Ato Justificatório e o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), acompanhando o Despacho 307/2025/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, no mesmo sentido, do Diretor de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (peça 6);

b) Ato Justificatório da licitação, constante da Nota Técnica 42/2025/CGMO-DNOPMPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 5);

c) Minuta de edital (peça 8) e contrato (peça 7) do certame;

d) Acórdão-Antaq 298/2025, que aprovou a análise das contribuições da audiência pública no âmbito do Processo 50300.018889/2024-51 (peça 9), juntamente com seu relatório (peça 10);

e) IQI16_EVTEA - Diretrizes e premissas do projeto (peça 13);

f) IQI16_EVTEA - Seção A – Apresentação (peça 14);

g) IQI16_EVTEA - Seção B – Estudo de Mercado (peça 15);

h) IQI16_EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 16);

i) IQI16_EVTEA - Seção D – Operacional (peça 17);

j) IQI16_EVTEA - Seção E – Ambiental (peça 18);

k) IQI16_EVTEA - Seção F – Financeiro (peça 19);

l) Planilha financeira do EVTEA em excel, intitulada IQI16_EVTEA-Seção FFinanceiro_V1 (item não digitalizável da peça 19); e

m) Respostas às Contribuições da Consulta Pública 17/2024-Antaq sobre o certame do IQI16 (peça 21).

4. Na instrução de peça 28, a unidade técnica entendeu suficientes essas informações para o início da fiscalização, bem como sugeriu o seguinte escopo:

a) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, especialmente no que tange à restrição de participação no certame contida no item 12.3 da minuta de edital;

b) aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA; e

c) razoabilidade e coerência dos investimentos (Capex) e dos custos operacionais (Opex).

5. Trata-se de escopo reduzido em relação ao normalmente examinado em processos dessa espécie. Isso se justifica pelas características do projeto (área madura e atividade de menor complexidade em termos de instalações) e pelo investimento total projetado, de magnitude não tão expressiva quando comparado a outros estudos submetidos à apreciação do Tribunal.

II.Visão geral

I.2Visão geral do Porto do Itaqui

6. O referido porto marítimo está localizado no município de São Luís/MA, na Baía de São Marcos, e suas atividades tiveram início em julho de 1974. Está dentro do Complexo Portuário de

Itaqui, do qual também fazem parte o Terminal de Uso Privado (TUP) Alumar, o Terminal Portuário de São Luís e o Terminal Marítimo de Ponta da Madeira.

7. O Porto Organizado de Itaqui está situado na Região Metropolitana da Grande São Luís, distando cerca de 11 km a oeste da capital maranhense. A Figura a seguir apresenta a localização e a poligonal que delimita a área do Porto Organizado.

8. Por meio do Convênio de Delegação de Competência 16/2000, a EMAP recebeu autonomia para administrar contratos de exploração de áreas do Porto Organizado do Itaqui, bem como realizar os procedimentos para sua licitação. Com a medida, a gestão dos arrendamentos de instalações portuárias, que antes eram definidos pela Secretaria Nacional de Portos do MPor, passaram a ser geridos pela própria empresa pública.

9. No que concerne aos acessos portuários, o Porto do Itaqui é atendido de forma terrestre pelos modais rodoviário, por meio das rodovias BR-135 e BR-222, e ferroviário, mediante as Ferrovias Transnordestina Logística S.A. (FTL), Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Norte Sul - Tramo Norte (FNSTN).

10. Em relação ao acesso aquaviário, o canal de acesso é constituído por via marítima localizada na Baía de São Marcos, com 55 milhas náuticas (cerca de 102 km) de extensão na direção nordeste-sudoeste e largura de 1.000 m em quase toda sua extensão.

11. O Complexo Portuário possui ligação com hidrovia formada por três rios navegáveis: Mearim, Grajaú e Pindaré. Contudo, essas hidrovias são empregadas exclusivamente por pequenas embarcações de madeira, autopropulsadas e de até 15 toneladas, não sendo relevantes para a navegação comercial e para o transporte de passageiros.

12. O Porto do Itaqui tem à disposição nove berços destinados a cargas gerais e granéis sólidos e líquidos, sendo o Berço 99 o mais recente, inaugurado em 2022, conforme demonstrado na foto de satélite a seguir.

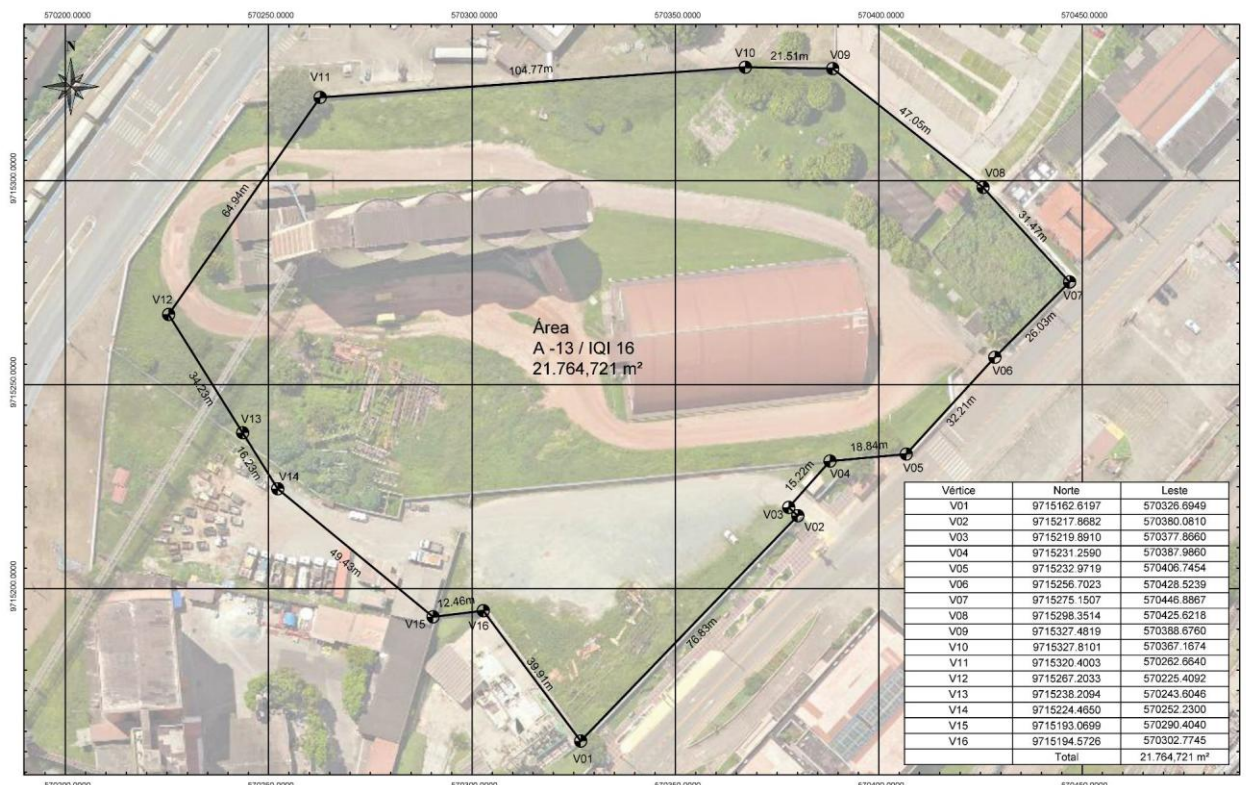
II.2 Visão geral do arrendamento

13. A área de arrendamento denominada IQI16 está inserida na poligonal do Porto do Itaqui, e tem como objeto a movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

14. Sobre a caracterização do empreendimento, cabe esclarecer que o prazo contratual previsto é de 25 anos.

15. Sua área é caracterizada como brownfield e conta com aproximadamente 21.765 m², conforme a delimitação demonstrada na Figura 3.

Figura 3: Delimitação da área de arrendamento IQI16



Fonte: Seção A – Apresentação do EVTEA (peça 14, p. 13).

16. A área delimitada corresponde à antiga área da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujas atividades consistiam na movimentação e armazenamento de arroz, com instalações que atualmente apresentam dificuldades logísticas em função da ausência de investimentos e de infraestrutura adequada (peça 14, p. 14).

17. Para a reestruturação da área e sua adequação para a movimentação de graneis sólido minerais, especialmente fertilizantes, caberá ao futuro arrendatário a realização dos seguintes investimentos mínimos:

- Demolição de infraestruturas comprometidas, como: galpão, silos, edificação sobre os silos e torre de serviço;
- Guindaste e moega portuária que atendam à prancha efetiva de 300 t/h;
- Estrutura de armazenagem com capacidade estática mínima de 70 mil toneladas;
- Sistema de recepção e expedição de carga com capacidade efetiva de 300 t/h;
- Portarias para controle de entrada e de saída do terminal e integração com sistemas de controle de acesso da Autoridade Portuária;
- Cercamento da área alfandegada com separação da área administrativa não alfandegada;
- Áreas de estacionamento e vias de circulação com capacidade de acomodar, em caso de interrupção das operações, ao menos seis caminhões no sentido da recepção e dez caminhões no sentido da expedição;
- Balanças rodoviárias;
- Moega para recepção rodoviária com supressor de pó; e
- Tulha para expedição rodoviária com supressor de pó.

18. A tabela a seguir sintetiza os principais resultados-chave do modelo, tais como: receita bruta global, investimentos, despesas operacionais, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL).

Tabela 1: Resultados chave do IQI16

RESULTADOS GERAIS	
Movimentação total (t)	21.168.000
Preço (R\$/t)	R\$ 83,20
Receita bruta global	R\$ 1.761.177.600,00
CAPEX total	R\$ 139.115.360,00
OPEX total	R\$ 952.400.645,41
Fluxo de caixa global do projeto	R\$ 257.964.616,23
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (SEM VALORES DE ARRENDAMENTO)	
TIR	10,61%
VPL do projeto (R\$)	R\$ 6.989.460,00
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (COM VALOR DE ARRENDAMENTO)	
TIR	9,92%
VPL (R\$)	R\$ -
VALORES DE ARRENDAMENTO	
Arrendamento global	R\$ 31.561.804,13
Valor de remuneração mensal fixo	R\$ 46.255,55
Valor de remuneração mensal variável (R\$/t)	R\$ 0,84
Valor de remuneração mensal médio	R\$ 105.206,01

Fonte: Seção F – Financeiro do EVTEA (Peça 19, p. 11).

III. Adequação das minutas jurídicas e da Audiência Pública

III.1 Procedimentos da Audiência e Consulta Públicas

19. O controle social do processo de arrendamento do terminal IQI16 ocorreu por meio da Consulta Pública 17/2024, estabelecida pelo Acórdão da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) 637/2024 e do Aviso de Audiência Pública 17/2024, sendo as contribuições colhidas no período de 4/11/2024 a 2/1/2025. Já a audiência telepresencial ocorreu no dia 21/11/2024 de forma virtual, nos termos da Deliberação DG 103/2024, conforme a Nota Técnica 3/2025/CPLA (peça 45).

Análise da AudPortoFerrovia

20. Verificou-se que o relatório de análise das 14 contribuições recebidas (peça 21) foi disponibilizado na página na internet da licitação (<https://web3.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx> acesso em 4/8/2025).

21. Das contribuições, destaca-se o pedido de inclusão de prioridade do berço de atracação 102, o qual não foi considerado na modelagem devido a diretriz estabelecida pela Autoridade Portuária, de quem, conforme a Antaq, seria a prerrogativa de estabelecer o regramento da utilização da estrutura de atracação, nos termos do Regulamento de Exploração do Porto (REP).

22. Outra preocupação da sociedade foi o aumento do tráfego interno de caminhões, já que a modelagem prevê a movimentação por carrossel e não há possibilidade de alternativa mecanizada. Como resposta, informou-se que a solução de desembarque mecanizado não foi considerada em virtude das restrições existentes atualmente no Porto do Itaquí.

23. Isso porque já haveria esteiras instaladas nos berços 100 e 101. Além disso, existiria necessidade de vão livre no berço 99 para privilegiar a eficiência operacional dos embarques de celulose, carga prioritária do referido berço, e, por fim, a Autoridade Portuária possuiria estratégia de atendimento de cargas especiais nos berços 102 e 103, o que também demandaria vão livre, impedindo o uso de estruturas mecanizadas.



24. De qualquer forma, a Antaq também informou que a modelagem prevê a acomodação desse fluxo de caminhões em diversas áreas de estacionamento na área interna do terminal.

25. **Nesse contexto, não se observaram nos procedimentos de audiência pública adotados pela Antaq qualquer fato impeditivo à continuidade do certame.**

III.2 Da Minuta de Edital

26. A minuta de edital encontra-se acostada à peça 8. Segundo seus termos, a área total do arrendamento é de 21.829,92 m².

27. Poderão participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio.

28. Como novidade, observa-se que existe regra de restrição de participação no leilão para empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto do Itaquí que movimentem fertilizantes, os quais só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro proponente que tenha apresentado proposta válida.

29. De forma tradicional, a participação de cada proponente exige a apresentação de três volumes.

30. O primeiro trata da Declarações Preliminares, Representantes Credenciados, Participantes Credenciados e da Garantia de Proposta, que deverá ser aportada no valor mínimo de R\$ 21.466.268,63.

31. O segundo refere-se à proposta pelo arrendamento, que deverá indicar o valor da outorga em reais a ser pago à Autoridade Portuária com, no máximo, duas casas decimais, sendo vedada a apresentação de montante inferior a R\$ 1,00.

32. O terceiro elenca os documentos de habilitação:

(i) jurídica, no qual a proponente deve externar se operará como Sociedade de Propósito Específico ou assemelhada;

(ii) econômico-financeira, que, conforme o art. 69 da Lei 14.133/2021, limita-se à apresentação do demonstrativo do balanço patrimonial, de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, além de certidões negativas sobre feitos de falência;

(iii) fiscal, social e trabalhista; e

(iv) técnica, que se limitará à apresentação do Atestado de Visita Técnica ou da Declaração de Pleno Conhecimento, constante no item 5.2 do edital e do compromisso de, sob as penas da lei, obter, nas hipóteses não dispensadas pela legislação, a pré-qualificação como operadora portuária junto à Administração do Porto Organizado em que está localizado o arrendamento, ou contratar Operador Portuário pré-qualificado.

33. Ressalte-se que o leilão ocorrerá mediante a já tradicional inversão de fases, dessa forma, somente os documentos de habilitação do vencedor serão examinados.

34. O item 27 do edital apresenta as obrigações prévias à celebração do contrato de arrendamento, in verbis:

27.1. As obrigações previstas na presente subseção, mais precisamente no Item 27.2, devem ser cumpridas pela Adjudicatária em até 45 (quarenta e cinco) dias a contar da publicação do ato de homologação e adjudicação, prorrogáveis, justificadamente, a critério do Poder Concedente.

27.2. Caberá à Adjudicatária apresentar ao Poder Concedente os seguintes documentos:

27.2.1. Comprovante de recolhimento da remuneração à B3 no valor R\$ 242.859,93 (duzentos e quarenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e noventa e três centavos), cujo pagamento deverá ser efetuado no prazo previsto no Manual de Procedimentos;

27.2.2. Comprovante de pagamento à Autoridade Portuária do montante correspondente aos 25% (vinte e cinco por cento) do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, nas condições previstas na Minuta do Contrato de Arrendamento;

(...)



27.2.4. Comprovação da subscrição de capital social inicial mínimo no valor

R\$ 12.785.463,58 (doze milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), bem como da integralização de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) desse capital social em moeda corrente nacional;

27.2.5. O Plano Básico de Implantação (PBI) dos investimentos exigidos na Minuta do Contrato de Arrendamento;

27.2.6. Certidão hábil a comprovar a adimplência perante a Autoridade Portuária e à ANTAQ, referente a si própria e às pessoas jurídicas que, direta ou indiretamente, sejam Controladoras, Controladas, Coligadas ou possuam controlador comum com a Adjudicatária; e

27.2.7. Nas hipóteses não dispensadas pela legislação, comprovar que se pré-qualificou como operadora portuária junto à Administração do Porto Organizado em que está localizado o Arrendamento ou de que contratou Operador Portuário pré-qualificado pela Administração do Porto, no mesmo prazo previsto no Item 27.1 deste Edital.

35. Cumpridas estas exigências, a Adjudicatária será convocada no prazo de até 150 dias contados a partir de seu cumprimento integral para assinar, com o Poder Concedente, o contrato de arrendamento.

III.3 Da Minuta de Contrato

36. A minuta de contrato encontra-se acostada à peça 7. Segundo o documento, o Poder Concedente apresenta-se como a União, por intermédio do MPor, com interveniência da Antaq e da Emap.

37. Tradicionalmente, o termo especifica que são aplicáveis as disposições das Leis 12.815/2013; 12.529/2011; 10.233/2001; 14.133/2021; 9.784/1999; 8.987/1995; 13.334/2016; e 14.600/2023; do Decreto 8.033/2013; e das demais normas e regulamentos aplicáveis aos bens arrendados, áreas e infraestrutura públicas e às atividades objeto do contrato expedidos pelas autoridades competentes.

38. O contrato visa a movimentação e a armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente fertilizantes. Como regra diferencial deste arrendamento, nota-se que ele terá preferência de atracação, nos seguintes termos:

2.2 Para a realização das Atividades, a arrendatária terá prioridade de atracação na modalidade de atracação Preferencial, observada a norma para atracação e desatracação de navios no Porto Organizado de Itaquí, estabelecida conforme o Regulamento de Exploração do Porto – REP.

2.3 As demais condições e regras de acesso aos Berços são as definidas pela Administração do Porto.

39. O prazo será de 25 anos contados da data de assunção. O termo poderá ser prorrogado por sucessivas vezes, a exclusivo critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ainda ao restabelecimento de seu equilíbrio econômico-financeiro.

40. Nota-se que a cláusula de obrigações das partes apresenta-se de forma similar a dos vários contratos de arrendamento já analisados no âmbito desta Corte. Destaca-se que cabe à arrendatária, no prazo máximo de 12 meses a partir da data de assunção, realizar avaliação patrimonial completa dos bens do arrendamento, incluindo estimativa de vida útil e valor de mercado de cada ativo, registrada por meio de laudo independente e em consonância com o Plano Básico de Implantação (PBI) aprovado, e submetê-la à Antaq.

41. O contrato apresenta a obrigação de demanda do arrendatário, materializada na Movimentação Mínima Exigida (MME), na cláusula 7.1.2.1.

42. O termo prevê os seguintes parâmetros de desempenho e investimentos ao terminal:

7.1.2.2 Prestar as Atividades de acordo com os seguintes Parâmetros do Arrendamento:

i. Capacidade estática mínima de 70.000 toneladas; e

ii. Capacidade limitante do terminal de 1.190.000 toneladas por ano de fertilizantes.

7.1.2.3 Realizar, no mínimo, os investimentos descritos abaixo:

i. Estrutura para armazenamento com capacidade estática de pelo menos 70 mil toneladas;

ii. Portarias para controle de entrada e de saída do terminal e cercamento para separação da área administrativa da área de armazenamento, a qual é alfandegada;

iii. Balanças rodoviárias;

iv. Guindaste móvel portuário (MHC, do inglês – Mobile Harbor Crane);

v. Moega portuária; e

vi. Tulha para expedição rodoviária.

43. O valor global da contratação é de R\$ 2.146.626.863,28, correspondente ao montante estimado de receitas a serem obtidas pela arrendatária. Saliência-se que contratualmente tal numerário possui efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por qualquer das partes para pleitear recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro.

44. São previstas as seguintes condições de pagamento:

i. R\$ 642.596,94 por mês, a título de Valor do Arrendamento Fixo, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento; e

ii. R\$ 9,17 por tonelada de qualquer carga movimentada, a título de Valor do Arrendamento Variável, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento, observando o disposto na Subcláusula 9.2.3.1.

45. Adicionalmente, estatui-se que o pagamento da outorga ocorrerá em cinco parcelas anuais.

46. Pela cláusula 10.1, serão livres os preços das atividades relacionadas às operações de movimentação e armazenagem de cargas no arrendamento, podendo a Antaq estabelecer os valores de cobrança de modo a coibir eventual abuso de poder econômico, o que exige prévio procedimento administrativo, no qual poderá solicitar e utilizar informações fornecidas pelos interessados. Acrescente-se que os preços praticados possuem finalidade de remunerar a arrendatária por todas as atividades necessárias e suficientes nele realizadas.

47. A matriz de riscos contratual está estabelecida na cláusula 13, sendo similar a outras minutas já examinadas por este Tribunal. Dessa forma, de forma exemplificativa, se alocou ao arrendatário os riscos de não efetivação da demanda; de projeto, engenharia e construção; de atraso na obtenção das licenças; de caso fortuito e força maior que estejam disponíveis para cobertura de seguros oferecidos no Brasil, nas condições de mercado, na época da contratação e/ou renovação da apólice de seguros; de mudança no custo de capital, nas taxas de juros ou na inflação.

48. Para o Poder Concedente, destaca-se a atribuição do risco de custos decorrentes do atraso na disponibilização da área do arrendamento, desde que o atraso seja superior a 12 meses da Data de Assunção e haja comprovação de prejuízo significativo, além dos efeitos de alterações legislativas que comprovadamente alterem a composição econômico-financeira do Contrato.

49. O termo prevê, em consonância com a doutrina administrativa tradicional, que sempre que atendidas suas condições e mantida sua alocação de riscos, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro. No entanto, devido a sua característica de contrato de longo prazo, está previsto procedimento de revisão extraordinária, que terá por objetivo apurar as solicitações de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro efetuadas nos termos e hipóteses previstos em regulamento editado pelo Poder Concedente, pela Antaq e pelo contrato.

50. Acerca dos bens do arrendamento, a minuta rege que deverão ser mantidos em condições normais de uso, de forma que, quando revertidos ao Poder Concedente, se encontrem em perfeito estado, ressalvado o desgaste natural pela sua utilização.

51. O documento também prevê sistema de penalidades tradicional, ou seja, a possibilidade de aplicação de advertência; multa; suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal; extinção do contrato por culpa da arrendatária; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da sanção ou até que seja promovida a sua reabilitação, mediante o ressarcimento pelos prejuízos resultantes e transcurso do prazo da sanção aplicada com base na Subcláusula 18.2.3.



52. *A arrendatária deverá possuir capital social mínimo de R\$ 12.785.463,58. A celebração do contrato de arrendamento está condicionada à comprovação de integralização de, pelo menos, 50% desse compromisso.*

53. *A minuta prevê também mecanismos de defesas por partes interessadas, tais como a assunção do controle ou administração temporária pelos financiadores, bem como a possibilidade de intervenção do Poder Concedente.*

54. *Outro aspecto positivo do documento que também já foi observado e examinado em outros contratos é a previsão de longa parte estruturando de maneira detalhada o funcionamento da solução de controvérsias mediante procedimentos de mediação e arbitragem.*

55. *Por fim, ressalte-se que o contrato também apresenta em seu Apêndice 3 os intitulados Requisitos do Plano Básico de Implantação, objetivando detalhar de maneira mais transparente os intuítos, limites e características desse documento essencial ao perfeito entendimento e avaliação por parte do Poder Concedente da proposta de operação do terminal feita pelo vencedor do certame.*

Análise da AudPortoFerrovia

56. *Inicialmente, verificou-se que alguns valores na minuta estavam em desacordo com o estudo, notadamente, o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável e o capital social mínimo. Foi feito questionamento ao Poder Concedente sobre essas divergências.*

57. *Em resposta (peça 49), foi informado que, de fato, as minutas jurídicas não foram atualizadas após as correções realizadas por ocasião das contribuições da audiência pública, restando então com valores antigos do estudo original. Adicionalmente, elencaram que por celeridade processual e para evitar retrabalho, entendem que o melhor momento para atualizar a minuta é após as correções ao EVTEA emitidas pelo Tribunal ao fim de sua análise.*

58. *Entende-se razoável o argumento e que pode ser entendido como compromisso formal para a adoção de medidas corretivas da irregularidade, portanto aplicável o inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 305/2020.*

59. ***Logo, propõe-se deixar de determinar ao MPor, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta.***

60. *Passada essa questão preliminar, relembre-se que conforme exposto na peça 28, o exame das minutas jurídicas seria voltado especificamente à restrição de participação na licitação constante do item 12.3 do edital.*

61. *Até porque do relatado até aqui as minutas de edital e contrato do certame em tela seguem rigorosamente o padrão de regras estabelecido em outros documentos semelhantes já analisados anteriormente por este Tribunal, inclusive incorporando correções anteriores já externadas nessas decisões.*

62. *Nesse contexto, a novidade, a restrição de participação, apresenta-se no seguinte formato:*

12.3. *Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaquí que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.*

12.4. *A regra prevista no item 12.3 se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum.*

63. *Por meio do primeiro ofício de requisição (1º OR), materializado no Ofício 28/2025 – AudPortoFerrovia, de 13/6/2025 (peça 31), foi formulado o questionamento a seguir:*

Fornecer o estudo concorrencial que embasa a restrição de participação no certame estabelecida na cláusula 12.3 da minuta de edital, assim como as manifestações do Conselho



Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), nos termos do Acórdão 1834/2024 – TCU – Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

64. *Em resposta constante do Ofício 473/2025/SNP-MPOR, de 30/6/2025 (peça 33), o Poder Concedente afirmou o seguinte:*

Ainda, com relação à solicitação da alínea "a" do Ofício 000.028/2025 - AudPortoFerrovia, que solicita o estudo concorrencial que embasa a restrição de participação no certame (cláusula 12.3 da minuta de edital), bem como as manifestações do Conselho Administrativo de Defesa Econômico (Cade) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), ressaltamos que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) é o órgão competente para se manifestar sobre o modelo concorrencial, conforme previsto no Art. 27, XXX, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que a incumbiu de zelar pela concorrência e pelo interesse público em licitações de infraestruturas portuárias.

65. *Diante da resposta, por ocasião do segundo OR, Ofício 63/2025 – AudPortoFerrovia, de 18/7/2025 (peça 39), solicitou-se, então, acesso integral ao processo da Antaq que culminou no Acórdão 298/2025, incluindo especialmente todas as análises realizadas no âmbito da área técnica e da Procuradoria da Agência, além do voto do Diretor-Relator, que não foi encaminhado originalmente a esta Corte.*

66. *Foi disponibilizada cópia integral do Processo 50300.018889/2024-51, enviado por e-mail datado de 25/7/2025 (peça 44).*

67. *Ao compulsar o referido processo da Antaq, observou-se que a necessidade de restrição de participação no leilão ocorreu originalmente no voto do Diretor Relator (peça 46, p. 2-3), o qual argumentou, *ipsis litteris*:*

6. Corroboro parcialmente com a Nota Técnica 3 (SEI 2464548), pois entendo que o aspecto concorrencial deve ser melhor apreciado por esta Diretoria Colegiada. Como afirmado, o presente terminal visa a movimentação de graneis sólidos, em particular fertilizante, em área brownfield sem acesso ao berço de atracação. Vejamos a estrutura de mercado frente a movimentação de granel sólidos no Porto de Itaqui.

Arrendamentos

- *Companhia Operadora Portuária do Itaqui - COPISI (Contrato nº 09/2002, vence em 03/2042);*
- *Viterra Logística e Terminais Portuários S.A (Contrato nº 09/2012, vence em 02/2037);*
- *Corredor Logística e Infraestrutura S.A (Contrato nº 10/2012, vence em 02/2037);*
- *Amaggi Louis Dreyfus Zen-NOH Terminais Portuários S.A (Contrato nº 11/2012, vence em 02/2037);*
- *Terminal Corredor Norte S.A - TCNSA (Contrato nº 08/2012, vence em 02/2037).*

Passagens

- *VLI Multimodal S.A (Contrato nº 01/2013, vence em 03/2043);*
- *COPISI (Contrato nº 01/2020, vence em 03/2042);*
- *UTE Porto do Itaqui Geração de Energia S.A (Contrato nº 33/2010, vencimento em 09/2025).*

7. Percebe-se que 5 arrendamentos e 1 contrato de passagem estão aptos e possuem no escopo de sua atividade a movimentação de fertilizantes, que no ano de 2024 totalizou aproximadamente 4 (quatro) milhões de toneladas, exclusivamente provenientes da navegação de longo curso. Destes 4 milhões, a COPI movimentou 1,1 milhão. Apresento esta informação para destacar que o futuro concessionário do IQI 16 visivelmente enfrentará concorrência assimétrica devido a ineficiência logística de seu terminal frente aos concorrentes que possuem acesso aos berços de atracação por esteira.

8. Apesar das projeções de movimentação preverem a elevação da importação de fertilizantes até aproximadamente 8 (oito) milhões de toneladas em 2050, a ausência de infraestrutura adequada para o IQI 16 reduzirá ou até mesmo inviabilizará a participação do concessionário nesse mercado.

9. Nesse sentido, de modo a estimular a competitividade do terminal via redução da assimetria concorrencial, entendo necessário:



1. *Impor restrições a participação de certas empresas no certame, em particular, as atuais arrendatárias e possuidoras de contratos de passagem que possuam no seu perfil de carga os fertilizantes.*

2. *Priorizar berço de atracação para navios que visam transportar a carga proveniente do IQI 16.*

10. *Saliento que não é intenção desta Agência constituir reserva de mercado a quaisquer terminais, mas sim defender a promoção do ambiente concorrencial. Por essa razão, opino pela inclusão das seguintes cláusulas na minuta de Edital (SEI 2376862):*

Empresas ou grupos econômicos com participação no mercado de fertilizantes na área de influência do Porto de Itaquí só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.

Esta regra se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum.

11. *Adicionalmente, proponho a inclusão da seguinte cláusula na Minuta de Contrato (SEI 2377879):*

A Autoridade Portuária deverá priorizar a utilização da estrutura de atracação para as embarcações que irão movimentar a carga do arrendamento IQI 16.

12. *Reconheço conforme citado na Nota Técnica nº 03/2025/CPLA que é prerrogativa da Autoridade Portuária estabelecer o regramento de utilização da estrutura de atracação. No entanto, é competência desta ANTAQ versar sobre os editais e contratos de arrendamento respeitando as diretrizes do Poder Concedente. Dentre estas diretrizes encontra-se o estabelecimento de previsibilidade e eficiência operacional no arrendamento, assim como a tutela da concorrência no mercado, para que esta ocorra de forma justa.*

68. *Inicialmente, convém descrever que no relatório de resposta às contribuições da audiência pública, foi afirmado o seguinte (peça 21, p. 6):*

Pergunta: O estudo concorrencial não está presente no processo, o que desde já levanta uma preocupação com a condução. O TCU e a ANTAQ já têm uma rotina para este tipo de processo estabelecido a partir dos processos de Santos que exige Estudo concorrencial. Solicitamos esclarecimento para a não realização de um estudo concorrencial na licitação do IQI 16.

Resposta: Agradecemos a contribuição. A partir da análise de mercado constante do EVTEA, assim como no Ato Justificatório, não foi observado a existência de ambiente concorrencial imperfeito no contexto do mercado relevante do IQI16, motivo pelo qual, inclusive, não foi previsto preço-teto para o projeto. Isso equivale dizer que, para o IQI16, o próprio ambiente competitivo é capaz de garantir a modicidade tarifária do projeto. Adicionalmente, este tema passou por apreciação da Secretaria de Acompanhamento Econômico, instrumentalizado no expediente constante no Parecer SEI nº 4737/2024/MF, o qual não identifica óbice a continuidade do certame. Além disso, cumpre destacar que a ANTAQ possui os meios legais e instrumentais para acompanhar, fiscalizar e reprimir eventuais condutas anticoncorrenciais.

69. *Em tempo, no Parecer SEI 4.737/2024/MF, a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae) da Secretaria de Reformas Econômicas (SRE) do Ministério da Fazenda manifestou-se formalmente no âmbito da consulta pública concernente ao IQI16 atestando o que se segue (peça 47, p. 4):*

Quanto à ausência de estabelecimento de um teto tarifário no modelo proposto, a Nota Técnica esclarece que a adoção de um preço máximo só seria recomendada em situações em que os estudos indicam um ambiente concorrencial imperfeito, caracterizado por empresas com forte poder de mercado e dificuldades da Agência Reguladora em coibir abusos e assegurar a modicidade tarifária. Esse não foi o cenário identificado pela ANTAQ nesta licitação referente à área denominada IQI16 no porto organizado de Itaquí, no Maranhão.

70. *Embora o exame do estudo de demanda (peça 15), que foi baseado no Plano Nacional de Logística Portuária/2019 e no atual Plano Mestre do Porto do Itaquí/2018, não faça*

parte do escopo da presente fiscalização, entende-se pertinente trazer alguns de seus aspectos nesse momento.

71. Inicialmente, o estudo afirma que se espera aumento expressivo na demanda por fertilizantes nos próximos anos (peça 15, p. 6):

Espera-se um aumento de demanda por fertilizantes nos portos localizados no Arco Norte (Rondônia, Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Bahia) devido à expansão da fronteira agrícola em direção ao Norte, especialmente na região de cerrado composta pelos estados do Maranhão, de Tocantins, do Piauí e da Bahia (MATOPIBA), e aos investimentos previstos para a infraestrutura de transporte no território, como nas ferrovias de Sinop-Itaituba – chamada de Ferrogrão (ANTT, [202-]) – e de Açailândia-Barcarena – trecho da Ferrovia Norte-Sul (FNS) – e nas melhorias da Rodovia BR-163 (Brasil, 2019).

Conforme o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) (Brasil, 2024), nos últimos dez anos a produção de grãos no MATOPIBA aumentou cerca de 93%, passando de 18 milhões de toneladas na safra 2013/2014 para 35 milhões na safra 2022/2023. Somado a isso, prevê-se que os quatro estados atinjam uma produção de grãos de 48 milhões de toneladas, numa área plantada de 11 milhões de hectares em 2032/2033.

Especificamente no Porto Organizado do Itaquí, adubos e fertilizantes correspondem a uma das cargas mais relevantes nas movimentações totais, somando 3.987.387 de toneladas movimentadas em 2024, um aumento de 12,1% em relação ao ano anterior (ANTAQ, 2025), conforme pode ser observado no Gráfico 1. Dentro do Complexo Portuário, o produto é movimentado exclusivamente no Porto do Itaquí, com predomínio das navegações de longo curso com sentido de desembarque da carga.

72. Ou seja, está-se diante de mercado plenamente aquecido e com grande expectativa de continuar crescendo nos próximos anos. O Porto do Itaquí é ponto importante nesse segmento e o IQI16 busca justamente oferecer mais oferta para acompanhar o crescimento da demanda por fertilizantes.

73. Esses fatos, obviamente, possuem impacto direto e importante sobre os níveis de concentração no referido porto, tanto na demanda macro (competição no nível interporto) quanto na micro (nível intraporto).

74. Nesse aspecto, o estudo representa as condições de competição de mercado da forma tradicional, ou seja, estimando o market share por meio da divisão de capacidades (em inglês – capacity share) entre os terminais concorrentes dentro do complexo portuário. A ideia central é a de que no médio/longo prazos haverá convergência entre o market share e o capacity share. Assim, para chegar à demanda micro identifica-se as capacidades instaladas e planejadas em termos de infraestruturas de armazenagem e berços de atracação e expedição.

75. Outra premissa do estudo é considerar a participação da chamada descarga direta como sendo o excedente da demanda macro não absorvida pelos terminais existentes dentro do Porto Organizado de Itaquí (Copisi e IQI16). Na prática, esse modo de operação termina por ser importante componente do mercado a rivalizar e contestar os arrendamentos existentes.

76. Na apresentação do atual e futuro market share (peça 15, p. 20), observa-se que a participação do IQI16 depois de atingir a plena capacidade vai variar entre 11% e 17%. A Copisi entre 26% e 37%. Ou seja, a descarga direta se manterá como importante pressionador do mercado, sendo responsável por cerca de metade da operação de fertilizantes do Porto do Itaquí no período contratado. Isso ocorre porque esses dois terminais não possuem capacidade instalada para suprir toda a demanda macro estimada para o porto.

77. E é por essa razão que tanto o estudo quanto a Seae concordaram que não havia preocupações concorrenciais para o certame do IQI16, não sendo necessária a adoção de nenhum remédio. Por isso o contrato estipula que os preços praticados pela arrendatária são livres. Normalmente, quando o estudo de demanda observa falhas de mercado, opta-se pela estipulação de preço-teto, como já ocorreu em outros procedimentos licitatórios.

78. Na esteira da atual discussão do certame do intitulado Tecon10, massivo terminal de contêineres no Porto de Santos, a Nota Técnica-Antaq 51/2025 apresentou outras alternativas, tais como a exigência de desinvestimento caso algum incumbente com participação relevante no mercado vença a licitação. Isto é, para evitar a concentração excessiva, o player já atuante que escolha adjudicar o Tecon10 deve vender sua participação em outros empreendimentos semelhantes dentro do citado complexo portuário.

79. Também digno de nota que durante o trâmite normal desse processo as unidades técnicas da Agência não discordaram do panorama concorrencial materializado no estudo de demanda.

80. Como visto, o primeiro momento em que isso ocorreu foi no voto do Diretor Relator, já trazido anteriormente. Entende-se importante chamar a atenção para algumas contradições na referida manifestação técnica.

81. Note-se que o problema que o plenário da Antaq busca atacar é suposta concorrência assimétrica a ser sofrida pelo IQI16 em virtude de terem sido previstas soluções logísticas menos eficientes para sua operação, e.g. não ter preferência de atracação em nenhum berço e nem operação por esteiras.

82. Segundo a Seção D do estudo, que descreve as condições operacionais do terminal (peça 17, p. 4):

As operações portuárias a serem desenvolvidas na área IQI16 compreendem a importação de fertilizante, por meio de desembarque aquaviário, o transporte do fertilizante do berço público ao armazém mediante caminhões, o armazenamento da carga por determinado período e a expedição rodoviária, com as seguintes características:

- Desembarque do fertilizante utilizando um guindaste móvel portuário (MHC, do inglês – Mobile Harbor Crane) e um guindaste de bordo, por meio de um grab em cada guindaste.
- Transporte do produto por meio de caminhões a partir do trecho de cais entre os berços 99 e 103 até a área do IQI16.
- Armazenamento da carga no armazém com capacidade total de 70 mil toneladas.
- Expedição rodoviária das cargas de fertilizantes.

83. Como já elencado, o Porto do Itaquí é importante polo na operação aquaviária de fertilizantes e essa situação tende a crescer no futuro. Nesse momento, encontra-se em situação de forte demanda reprimida, necessitando de mais oferta e expansão de cais. Nesse sentido, o estudo apresenta as seguintes informações sobre o indicador intitulado “nível de serviço” do porto, que se traduz na razão entre o tempo de espera o tempo de atendimento:

Tabela: 2 Nível de serviço nas operações de fertilizantes entre 2018 e 2023

NÍVEL DE SERVIÇO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Berço 99	0%	0%	0%	0%	126%	178%
Berço 100	120%	68%	217%	393%	511%	687%
Berço 101	100%	56%	174%	564%	296%	226%
Berço 102	119%	151%	221%	523%	268%	271%
Berço 103	355%	482%	551%	451%	488%	668%
Berço 104	327%	315%	284%	463%	400%	360%

Fonte: Seção D – Operacional (peça 17, p. 8).

84. O estudo ressalta que o porto apresenta condições especiais de maré, que apresentam oscilações de aproximadamente 6 metros a cada 12 horas, gerando fortes correntes que restringem as operações de atracação principalmente na maré de sizígia e no período vazante, impactando de maneira relevante o tempo de espera. No entanto, trata-se de níveis sensivelmente acima do recomendado pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), de 30%. Níveis maiores podem indicar pagamento de sobrestadia de navios (demurrage) e níveis menores ociosidade da infraestrutura. Isso mostra que o porto se encontra com filas no atendimento.

85. *No mesmo sentido, essa situação de demanda reprimida também se estende para situação de alta ocupação de berços, conforme mostra o estudo:*

Tabela 3: Taxa de ocupação dos berços para fertilizantes entre 2018 e 2023

TAXA DE OCUPAÇÃO DO BERÇO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Berço 99	-	-	-	-	66%	86%
Berço 100	75%	76%	74%	95%	93%	89%
Berço 101	70%	73%	90%	91%	85%	90%
Berço 102	55%	56%	83%	91%	83%	89%
Berço 103	77%	83%	89%	86%	86%	95%

Fonte: Seção D – Operacional (peça 17, p. 7).

86. *A leitura atenta desses dados mostra como remota a possibilidade levantada pela Antaq de o IQI16 se tornar inviável pelas soluções logísticas para ele definidas. Veja-se que esta licitação vem justamente na necessidade de aumento de oferta para reduzir a demanda reprimida. E tanto isso não será suficiente que o estudo ainda prevê participação importante da descarga direta no deslinde das cargas. Ou seja, ainda que supostamente ineficiente, não é razoável diante desse quadro de demanda reprimida supor como certa a ocorrência de caso extremo, a inexistência de demanda para o terminal apta a torná-lo viável economicamente.*

87. *Acrescente-se, por conseguinte, que a ausência de solução mecanizada foi devidamente justificada na audiência pública da seguinte forma (peça 21, p. 3):*

A solução de desembarque mecanizado não foi considerada em virtude das restrições existentes atualmente no Porto do Itaquí, a saber: já há esteiras instaladas nos berços 100 e 101, existe a necessidade de vão livre no berço 99 para privilegiar a eficiência operacional dos embarques de celulose, carga prioritária do referido berço, e, ainda, há uma estratégia de posicionamento da Autoridade Portuária para atendimento de cargas especiais nos berços 102 e 103, o que também demanda vão livre.

88. *Note-se que o problema atacado pela Antaq é que a existência de atuais competidores com infraestrutura logística mais eficiente pode inviabilizar o terminal. Para saná-los, foram realizadas duas soluções. A primeira delas exige da EMAP que o IQI16 possua preferência de atracação. Assim, foi inserida no contrato a seguinte cláusula:*

2.2 Para a realização das Atividades, a arrendatária terá prioridade de atracação na modalidade de atracação Preferencial, observada a norma para atracação e desatracação de navios no Porto Organizado de Itaquí, estabelecida conforme o Regulamento de Exploração do Porto – REP.

2.3 As demais condições e regras de acesso aos Berços são as definidas pela Administração do Porto.

89. *Ressalte-se que a primeira solução, de fato, mostra-se pertinente ao problema enfrentado.*

90. *A segunda solução, entretanto, foi a imposição da restrição ora em comento de participação no certame para players já atuantes no porto na movimentação de fertilizantes.*

91. *Deve-se reconhecer que a restrição apresentada desta forma não possui qualquer relação com suposta concorrência assimétrica pela existência de terminais e de empreendimentos com melhor solução logística. Inclusive, de certa forma ela piora o problema a ser atacado. Se algum atual incumbente vencer o leilão poderia explorar sinergias existentes e tornar o terminal ainda mais eficiente mesmo sem operação mecanizada, especialmente porque como já demonstrado a concentração não seria problemática nesse mercado.*

92. *A solução aventada, então, busca garantir a entrada de novo grupo econômico no porto, que necessariamente é o arrendatário que sofreria mais os efeitos da suposta problemática e teria menos condições de vencê-la. Logo, não se mostra razoável defender que impor a entrada de novo player por meio da restrição de participação dos antigos tenha qualquer relação com o terminal*

em análise ser menos competitivo logisticamente que os demais que já se encontram em operação. O efeito dessa restrição, como visto, seria justamente o contrário. Isso sem contar a redução da vantajosidade do leilão ao retirar da concorrência empresas relevantes no segmento, o que certamente impactará em propostas de outorga menores e até em projetos tecnicamente inferiores.

93. *Elenque-se que o Diretor Relator, pelas suas próprias palavras, não trouxe a restrição como forma de defender licitação mais justa pelo mercado, mas de prevenir concorrência assimétrica a ocorrer durante a execução contratual.*

94. *Dessa forma, ainda que se argumente que um proponente novo teria desvantagens no leilão em relação a um existente pela possibilidade de sinergias, o princípio da igualdade, por definição, não garante exatas condições de proposta para todos os participantes. Se assim fosse, a restrição seria regra e não exceção.*

95. *Também não ficou demonstrado que tais sinergias poderiam ser significativas a ponto de atingir o equilíbrio do certame, sendo a ausência de reclamação dessa situação na audiência pública bom indicador dessa negação. Porém, ressalte-se uma vez mais que não foi essa a motivação apresentada pelo Diretor Relator.*

96. ***Nesse sentido, esse regramento imposto pela Antaq ao certame termina por trazer incentivos indesejáveis ao leilão e sem ao menos atacar o problema trazido pela Agência. Observe-se que a solução de restrição se mostra inadequada mesmo considerando-se, ad argumentadum tantum, existente a problemática defendida pelo Diretor Relator.***

97. *No entanto, o cenário negativo identificado pelo plenário da Autarquia não se mostra minimamente crível frente aos dados do processo, até porque contradiz frontalmente os estudos elaborados pela LabTrans até então corroborados por todas as instâncias técnicas que sobre ele se manifestaram previamente.*

98. *E para tanto baseando-se em afirmações elencadas em poucos parágrafos e as quais não apresentaram quaisquer comprovações efetivas.*

99. *Como exemplo, traz-se à baila o Acórdão 2.785/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, adotado no âmbito do TC 012.474/2021-5. Um dos arrendamentos examinados neste processo foi o PAR32, terminal para movimentação de carga geral, especialmente açúcar ensacado, localizado no Porto de Paranaguá. Discutiu-se especialmente o fato de que originalmente o certame conferiu liberdade de escolha na solução de engenharia por parte dos participantes.*

100. *Após a audiência pública, a companhia docas responsável entendeu que a solução por shiploader e esteiras deveria ser obrigatória, o que impediria propostas adotando carrossel de caminhões, tal qual o IQI16 prevê.*

101. *O importante a ser destacado aqui é que durante as discussões com a autoridade portuária ela afirmou que embora a solução com esteiras fosse ambientalmente mais sustentável, promovesse maior segurança para os trabalhadores envolvidos, além de maior flexibilidade e previsibilidade na operação do arrendatário, em termos operacionais de produtividade tanto ela quanto o carrossel de caminhões seriam compatíveis.*

102. *Mesmo que o PAR32 e o IQI16 não movimentem a mesma carga, pertinente observar que a afirmação do Diretor Relator de que o terminal em tela não teria condições operacionais de competir com os outros arrendamentos do Porto do Itaquí não apresentou nenhum embasamento técnico para justificá-la.*

103. *Salienta-se que o estudo delimitou o IQI16 para movimentar 300 t/h em solução não mecanizada de prancha média operacional, ou seja, aquela que considera apenas o tempo efetivo de operação. Esse grau de eficiência é superior ao observado no mercado, conforme consta da tabela abaixo:*

Tabela 4: Prancha média geral e operacional das operações com fertilizantes no Porto do Itaquí entre 2018 e 2023 em toneladas por hora

FERTILIZANTES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MÉDIA DO PERÍODO
Prancha média geral	234	207	174	187	184	169	192
Prancha média operacional	294	273	191	209	206	186	227

Fonte: Seção D – Operacional (peça 17, p. 6).

104. Assim, a proposta de restrição à participação de players já atuantes no mercado de fertilizantes no Porto do Itaquí contradiz frontalmente, sem apresentar provas, os dados utilizados pelo estudo, que são, ressalte-se, provenientes do próprio anuário estatístico da Agência.

105. **Logo, do ponto de vista operacional, o cenário de concorrência assimétrica desenhado pelo plenário da Antaq não se sustenta, reforçando ainda mais a desnecessidade da restrição sob exame.**

106. Em termos legais, esses argumentos são suficientes para caracterizar devidamente a deficiência na motivação no Voto do Diretor Relator referente ao item 5.2.1 do Acórdão-Antaq 298/2025. Resta ilegal, portanto, a restrição de participação no leilão imposta pelo referido decisum, pela ofensa ao art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 e à teoria dos motivos determinantes.

107. No entanto, é fundamental, por princípio de prudência, aprofundar a análise aos argumentos de direito concorrencial trazidos pelo citado Voto, e que desrespeitam entendimentos já firmados de maneira categórica por este Tribunal em processos anteriores.

108. No âmbito do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, examinou-se o leilão do terminal ITG02, voltado à movimentação de granéis sólidos minerais, especialmente de minério de ferro, localizado no Porto de Itaguaí/RJ

109. Neste processo, constava a seguinte restrição no edital:

Empresas ou grupos econômicos com participação relevante no mercado de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.

110. A unidade técnica na ocasião concordou com a restrição, na medida em que no mercado de minérios do Rio de Janeiro havia posição dominante de empresas verticalizadas e daquelas que atuavam como trading no controle de terminais portuários, o que terminava por gerar influência sobre pequenas e médias empresas mineradoras, que não teriam acesso direto à intermediação de movimentação de cargas para exportação. Então considerou-se razoável restringir a participação de empresas que tivessem participação de mercado relevante.

111. Em seu Voto, contudo, o Ministro Relator foi categórico em discordar desse entendimento e entende-se relevante trazer in verbis seu posicionamento, que liderou o referido Acórdão:

Considero, todavia, que a justificativa apresentada padece de problema idêntico. Situa-se no campo do “achismo”. Não há estudos concorrenciais que indiquem que a solução proposta seria mais eficiente do que o escoamento dessa carga na forma atual, com as pequenas empresas vendendo minério para as grandes operadoras, nem garante solução que seria a elas mais benéfica.

Na falta de estudos a embasar as distorções, causas de ineficiências no mercado, não há como concluir que a solução é adequada. Não há sequer como saber se existe, de fato, problema a ser corrigido, ou se a decisão tem diversos objetivos.

Aliás, como agravante, solução distinta da ora alvitada foi adotada em situações com concentração ainda maior do mercado, como no caso do Porto de Itajaí/SC, que teve a oportunidade de examinar ao relatar o TC 039.017/2021-4.

Na ocasião, a unidade técnica informou que, para a licitação do terminal STS-10, no Porto de Santos, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica elaborou nota técnica reconhecendo a existência de riscos concorrenciais caso o BTP Santos e/ou suas acionistas viessem a receber a outorga da nova área, mas ponderou que a exclusão de competidores é deletéria às melhores práticas internacionais, medida que se justificaria somente quando, no caso concreto, houver certeza de que o competidor necessariamente prejudicará o mercado e de que não há outras soluções para a contenção do problema.

Ao final, Antaq e Cade convergiram para o entendimento de que a melhor alternativa, em termos concorrenciais, seria a alteração do edital, com a inserção de remédios comportamentais particulares no contrato, a serem acionados em casos de abusividade durante a execução do objeto.

Assim, para o terminal STS-10, foram previstas, na minuta de edital, diversas medidas comportamentais e limitações a serem adotadas, caso houvesse comportamento anticoncorrencial por parte da licitante vencedora.

Já no edital da licitação da concessão do Porto de Itajaí, não foram previstas medidas destinadas a mitigar a concentração do serviço de movimentação de contêineres, muito embora a proibição da participação dos grupos Maersk e MSC, na primeira rodada do leilão, tivesse sido sugerida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia.

A justificativa para não impedir a participação dos grupos Maersk e MSC era de que não caberia restringir a liberdade de participação de agentes econômicos sem que houvesse evidências robustas e tecnicamente embasadas de riscos para o ambiente concorrencial pós-outorga.

Diante dessas considerações, causa espécie a adoção de restrições neste processo, sem que tenham sido realizados estudos concorrenciais que pudessem amparar essa medida.

A situação revela-se se ainda mais grave ante a existência de roteiro a ser utilizado para realizar essa avaliação de concorrência, denominado Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S/A (EPL), sob coordenação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e com a colaboração da Antaq e do Cade.

(...)

A propósito, em junho de 2019, o Cade e a Antaq celebraram acordo de cooperação técnica (ACT 07/2019, SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76), com o objetivo de aperfeiçoar ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência nos serviços de transportes aquaviários.

Com fundamento no referido acordo de cooperação, o Cade e a Antaq concluíram, para área STS-10 (Cais de Sabó), no Porto de Santos, a exclusão de competidores contrariava as melhores práticas internacionais e a solução mais eficiente seria permitir a participação de todos, desde que inseridos os remédios comportamentais no edital (Nota Técnica 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE e parecer técnico 1/2022/GT-ODSE-004-22-DG - SEI 1690432 - 50300.009364/2022-62).

Não estão claros os motivos pelos quais se optou pela restrição, especificamente neste processo do terminal ITG02, não apenas por deixar de realizar estudos concorrenciais para embasar a imposição de restrições concorrenciais, mas também por não se utilizar do acordo de cooperação técnica que já se provou ser de valiosa contribuição para a tomada de decisão da agência reguladora.

Resta patente que a situação encontrada nestes autos é oposta à verificada nos processos anteriores. Se antes, medidas restritivas eram tidas como contrárias às melhores práticas internacionais e demandavam a certeza de que a situação a ser evitada seria necessariamente prejudicial ao mercado, agora, a Antaq pretende, diretamente, estabelecer restrições de participação no certame sem a manifestação do órgão de defesa da concorrência e sem robustas evidências, tecnicamente embasadas que justificassem a medida.

Tal comportamento – repito - parece ofender minha visão de mundo em relação ao tema. O impedimento à participação de grupos econômicos em qualquer certame constitui medida excepcionalíssima, porquanto mitiga a disputa pela concessão, com possíveis efeitos adversos sobre a seleção da proposta mais vantajosa, a eficiência e a competitividade do empreendimento portuário, razão por que tem de ser exaustivamente justificada.

Determino, portanto, à Antaq que somente insira no edital o subitem 12.3, que impõe restrição à ampla participação no certame de empresas ou grupos econômicos, após elaborar e submeter ao CADE os estudos que justifiquem a restrição desejada (grifo nosso).

112. O entendimento firmado nesse Acórdão é paradigmático para o exame de restrições a participantes em leilões de desestatização no setor portuário. Por isso a equipe no 1º OR fez questão de ressaltá-lo ao questionar o Poder Concedente da existência de estudos concorrenciais que embasassem a restrição firmada por meio do item 5.2.1 do Acórdão-Antaq 298/2025.

113. Como visto, o MPor respondeu que não havia necessidade de estudo concorrencial, tampouco de participação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

nessa decisão, justamente porque pelo art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001, a Antaq é o órgão competente para tomar decisões concorrenciais no âmbito do setor portuário e pode fazer isso de maneira direta, se entender necessário.

114. A resposta não só contraria o entendimento firmado no citado decisum desta Corte, mas vai contra os procedimentos já adotados pelo Poder Concedente e pela Antaq quando diante de problemas concorrenciais nos outros processos elencados no Voto do Ministro Relator, especialmente na concessão de Itajaí e do Porto de Santos, além do certame do antigo STS10.

115. Inclusive atualmente discute-se a restrição imposta na licitação do Tecon10 (antigo STS10) e lá a Antaq não a promoveu de maneira direta, sem quaisquer estudos sobre o tema, como ocorreu aqui.

116. Isto é, para a restrição ora sob escrutínio, a Antaq não ouviu o Cade, considerando a existência de acordo de cooperação técnica entre os órgãos justamente para tratar desse tipo de questão; não utilizou o Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP); nem promoveu qualquer outro estudo técnico que demonstrasse a existência de problema concorrencial e que a restrição seria a melhor solução diante das características do caso concreto. Mesmo o Voto do Diretor Relator, como visto, não trouxe nenhuma informação que abone a existência de questão concorrencial ocorrendo no mercado em comento.

117. O Poder Concedente defendeu a competência da Antaq para dispor de forma soberana sobre questões concorrenciais no setor portuário com base no art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001. Este regramento afirma que cabe à Antaq, em sua esfera de atuação:

XXX - fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, especialmente no tocante à má-fé na oferta de embarcações que não atendam adequadamente às necessidades dos afretadores na hipótese prevista no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

118. Este inciso foi incluído pela Lei 14.301/2022, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, conhecido como BR do Mar. A Lei 9.432/1997 rege a ordenação do transporte aquaviário e seu art. 9º trata do afretamento de embarcações estrangeiras.

119. Relembre-se a Lei 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, a qual possui seção específica sobre a interação entre a Antaq e os órgãos de defesa da concorrência:

Art. 25. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados, **as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências.**

Art. 26. No exercício de suas atribuições, incumbe às agências reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

§ 1º Os órgãos de defesa da concorrência são responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência nos setores regulados, incumbindo-lhes a análise de atos de concentração, bem como a instauração e a instrução de processos administrativos para apuração de infrações contra a ordem econômica.

§ 2º Os órgãos de defesa da concorrência poderão solicitar às agências reguladoras pareceres técnicos relacionados a seus setores de atuação, os quais serão utilizados como subsídio à análise de atos de concentração e à instrução de processos administrativos.

Art. 27. Quando a agência reguladora, no exercício de suas atribuições, tomar conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis (grifo nosso).

120. Diante de todo o contexto trazido até aqui, não se entende razoável o MPor entender que a Antaq de forma soberana possui competência legal para diretamente restringir a participação de potenciais licitantes em leilões, baseado apenas em fatos sem evidenciação técnica constantes no Voto do Diretor Relator do processo.

121. Não se mostra exame complexo de hermenêutica jurídica concluir que o inciso XXX do art. 27 da Lei 10.233/2001 não possuiria força normativa para suprimir a Lei 13.848/2019, intitulada Lei das Agências Reguladoras. A Lei 10.233/2001, lei de criação da Antaq, possui caráter geral e seu inciso XXX, apesar de tratar na parte inicial da competência de defesa da concorrência, foi incluída por norma do setor navegação. Os arts. 25 e 26 da Lei 13.848/2019 trazem normas específicas para discussões concorrenciais. Logo, possuem preferência em sua aplicação.

122. Assim, o citado inciso XXX não pode ser interpretado de forma isolada ou restritiva no ordenamento jurídico, mas conjuntamente com o art. 25 da Lei das Agências Reguladoras. Ou seja, a Antaq deve sim fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, mas **obrigatoriamente** em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, **privilegiando a troca de experiências**. Esse é o sentido do verbo “dever” no citado art. 25.

123. **A interpretação adotada pelo MPor na resposta ao 1º OR, de que a Antaq pode diretamente adotar restrições à participação de licitantes em certames do setor portuário sem estudos concorrenciais prévios e sem qualquer participação de órgão de defesa da concorrência mostra-se incompatível com a Lei das Agências Reguladoras e, portanto, ilegal.**

124. Também se mostra desarrazoado qualquer interpretação do inciso XXX que autorizasse o MPor e a Antaq a atuar, sem justificativa robusta, de maneira contrária ao entendimento jurisprudencial desta Corte firmado no Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário.

125. Outro aspecto digno de nota é que a Lei 13.848/2019 também trata do processo decisório das agências reguladoras, da seguinte forma:

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

126. O comando legal é cristalino sobre a importância da proporcionalidade nas obrigações, restrições e sanções adotadas pela Antaq em suas decisões. Não é possível juridicamente reconhecer como proporcional a restrição em tela sem estudos que comprovem de forma robusta a existência de problema concorrencial e que esta solução, extrema, representa o melhor interesse público. **Dessa forma, o item 5.2.1 do Acórdão-Antaq 298/2025 demonstra clara afronta ao princípio da proporcionalidade, materializado no art. 4º da Lei 13.848/2019.**

127. Outro aspecto relevante é que em todos os casos citados até aqui era possível identificar algum grau de problema concorrencial. Se ele deveria ser tratado ou como deveria é justamente algo a ser respondido pelo estudo, que necessariamente deve existir e ser discutido pela sociedade, pelo Poder Concedente, especialmente agência reguladora, e pelos órgãos de defesa da concorrência, notadamente o Cade e a Seae.

128. Relembre-se que o parecer elaborado pela Seae (peça 47) foi emitido como contribuição à audiência pública para atendimento de sua competência ínsita no inciso VIII do art. 54 do Decreto 11.907/2024, portanto, anteriormente à decisão pela restrição (peça 46), e não alertou acerca desse suposto problema concorrencial que a Antaq pretendeu evitar.

129. Assim, outro ponto a corroborar a ilegalidade da decisão da Antaq aqui é justamente a ausência de problemas concorrenciais no âmbito do leilão do IQI16. Relembre-se que o estudo de demanda não trouxe qualquer preocupação sobre concentração excessiva e/ou aumento da possibilidade de utilização de poder de mercado pós leilão.

130. Tanto do ponto de vista de controle de estruturas quanto do de condutas, o mercado de movimentação de fertilizantes no Porto do Itaquí não apresenta preocupações nem prévias nem posteriores, independente de quem vença o certame.

131. Ainda que não tenha sido feita nenhuma análise concorrencial tradicional no Voto do Diretor Relator, por exemplo teste de monopolista hipotético, a baixa participação de mercado dos envolvidos (IQI16 e Copisi), aliada à pluralidade da participação relevante da descarga direta, fazem crer que o nível de contestação parece elevado a ponto de impedir o uso de poder de mercado para prática de atos contrários à Lei de Concorrência durante a execução contratual do IQI16.

132. Adicionalmente, observe-se que o problema levantado pelo Diretor Relator não era de cunho concorrencial, mas logístico. Ele terminou por promover solução voltada para questões concorrenciais em mercado sem falhas de competição, enquanto tratava suposta concorrência assimétrica ocasionada por condições logísticas.

133. Se de fato houvesse problema concorrencial a ser sanado e apenas o Diretor Relator tivesse percebido, tanto a lei quanto a jurisprudência desta Corte caminham no mesmo sentido: de que o processo deveria ter voltado à fase de estudos; levado em consideração tais fatos; atestado sua efetiva existência e seus efeitos negativos; procurado alternativas de solução, sopesando a proporcionalidade de cada uma; discutido/cooperado com os órgãos de defesa da concorrência durante todo esse processo; e depois de todos esses passos, caso se decidisse pela restrição, adotá-la, o que ocorreria com respaldo legal.

134. Em linha com esse entendimento, reforce-se que a restrição deve ser exceção. Tanto a Lei de Portos, 12.815/2013, quanto a Lei de Liberdade Econômica, 13.784/2019, são taxativas nessa regra:

Lei 12815:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020).

Lei 13.784/2019:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.

135. **Como visto, a Antaq descumpriu integralmente todos esses passos, o que legalmente ela não possui competência para fazer.**

136. Importante aduzir também que a Antaq, pelos seus próprios objetivos instituídos no art. 20 da Lei 10.233/2001 de harmonizar interesses e garantir eficiência por meio da regulação e supervisão, deveria ser a maior interessada em contar com a expertise do Cade ou da Seae na discussão de problemas envolvendo concentração ou exercício de poder de mercado.

137. Não apenas por ser o órgão legal responsável pela aplicação da Lei de Concorrência, 12.529/2011, mas por se tratar de órgão maduro no trato do controle de estruturas e condutas, e que possui metodologias consagradas tais como o Guia de Remédios Antitruste (<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-remedios.pdf>).

138. Ressalta-se ainda a competência da Seae para se manifestar sobre os processos que envolvam a privatização ou a alienação de ativos de empresas pertencentes à União, a desestatização de serviços públicos ou concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos, consoante o já citado art. 54, inciso VIII, do Decreto 11.907/2024.

139. Logo, chama a atenção que os procedimentos para o IQI16 tenham sido diametralmente opostos aos vistos pelo Poder Concedente e pela Antaq para outros processos que

também estudaram alguma forma de restrição à participação de licitantes. Aumenta essa sensação o fato de que mesmo alertados pela equipe no 1º OR, os órgãos não tenham reconhecido as irregularidades identificadas nesse relatório e agido para saná-las, como costuma ocorrer nesse tipo de fiscalização.

140. Assim, por todo o exposto, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, antes da licitação do terminal portuário IQI16, sejam promovidos estudos concorrenciais para, necessariamente, serem discutidos juntamente com os órgãos de defesa da concorrência, notadamente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae) do Ministério da Fazenda, de forma a justificar a restrição à participação de empresas que atuem no mercado de fertilizantes no Porto do Itaquí, constante do item 12.3 da minuta de edital para arrendamento do terminal ora em análise, considerando os termos do art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), o art. 20 da Lei 10.233/2001 (Lei da Antaq), o art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013 (Lei de Portos), o art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), o art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

141. Em termos de construção participativa das deliberações, no espírito da Resolução-TCU 315/2020, entende-se pertinente propor também determinação alternativa, na forma da proposta de encaminhamento, para que caso o Poder Concedente decida por sua conta excluir a referida restrição da minuta de edital, não se mostraria mais necessária a confecção de estudos concorrenciais de maneira prévia ao edital, conforme a determinação constante do parágrafo anterior.

142. Considerando que a situação ocorreu mediante descumprimentos legais, normativos e jurisprudenciais já tratados em outros processos, sugere-se também dar ciência ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões do setor portuário de forma direta pela Antaq sem fundamentar-se em estudos prévios, sem a participação dos órgãos de defesa da concorrência, em especial o Cade e a Seae, e sem a participação da sociedade por meio de audiência ou consulta pública afronta o art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), o art. 20 da Lei 10.233/2001, o art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, o art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), o art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

143. Por fim, pertinente ressaltar que a restrição imposta pela Antaq não foi discutida com a sociedade. Entende-se do ponto de vista procedimental que essa falha representa grave descumprimento do controle social e da necessidade constitucional de transparência, com efeitos negativos, especialmente no presente caso, quando a medida foi tomada apenas no final dos procedimentos, por ocasião do julgamento na Agência. Assim, as empresas excluídas poderão recorrer ao TCU e ao judiciário para serem ouvidas, aumentando a judicialização, o risco regulatório e a insegurança jurídica.

144. Os participantes que possuem recursos e organização procurarão debater a medida em todos os fóruns possíveis, tornando a discussão de certa forma indireta, enquanto os demais terminarão por ser alijados de todo esse processo. Assim, é preciso que esse tipo de restrição seja debatido no momento da audiência pública, ainda que sua necessidade seja identificada posteriormente, o que terminou por não ocorrer nessa licitação.

145. É forçoso reconhecer que a restrição à competição, por ser medida extrema, altera completamente o jogo das propostas e como o setor privado enxerga a vantajosidade do leilão. As empresas que permanecerem na disputa provavelmente se sentirão menos contestadas, podendo



levar a apresentarem propostas menores ou menos cuidadosas. Por isso, para assumir os efeitos negativos nessa estrutura de incentivos é fundamental que a restrição seja imprescindível para bem regular a competição pelo mercado, protegendo futuramente a competição no mercado.

146. No Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, estabeleceu-se que:

80. O art. 37 da Constituição Federal impõe à Administração Pública o princípio da publicidade, que envolve, de maneira geral: (i) dar conhecimento dos atos administrativos de forma que eles sejam oponíveis a partes e terceiros e (ii) dar transparência das motivações desses atos para fins de controle social.

81. A Lei 10.233/2001, em seu art. 34A, §1º, traz que “As condições básicas do edital de licitação serão submetidas à prévia consulta pública”. No que pese a letra da lei não deixar claro quais seriam as condições básicas do edital que devem ser submetidas ao escrutínio da sociedade, a disponibilização e discussão com a sociedade dos elementos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos que irão embasar tão importante certame é considerada boa prática.

82. A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece:

“Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. (...)”

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado”.

(...)

86. Nesse sentido, transcrevo subitem 9.7.3. do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário que, ao tratar de acompanhamento do 1º estágio da concessão dos arrendamentos de áreas e instalações portuárias nos portos organizados de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar, deu ciência à Casa Civil, à SEP/PR e à Antaq de que:

“9.7.3. caso ocorram modificações significativas nas definições que constarão do processo licitatório, em decorrência dos ajustes referidos no item 9.1 deste acórdão, as questões deverão ser submetidas a nova audiência pública;”.

147. Pertinente citar também a Resolução-Antaq 6.455/2018, que dispõe sobre a participação social no âmbito das decisões da Agência:

Art. 3º O processo de participação social no âmbito da ANTAQ possui como mecanismos participativos as Audiências Públicas, as Consultas Públicas, as Reuniões Participativas, as Tomadas de Subsídio e as Consultas Internas e tem como objetivos:

I – colher sugestões e contribuições para subsidiar o processo decisório da ANTAQ e a edição de atos normativos;

(...)

IV- ampliar a legitimidade dos atos normativos e decisórios emitidos pela ANTAQ; e

V – dar publicidade à ação da ANTAQ

(...)

Audiências Públicas

Art. 19. Além dos casos de iniciativas de projeto de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria que afetem os direitos de agentes econômicos e usuários, deve-se realizar Audiência Pública para:

(...)

II – minutas de editais e de contratos de licitação de outorgas.

148. Note-se que os normativos e a jurisprudência citados não indicam de forma categórica critérios objetivos que delimitem quando uma audiência pública deve ser repetida. No entanto, é prudente interpretar, no presente caso, que a ausência de discussão da restrição com a sociedade torna a audiência pública já realizada incapaz de cumprir os requisitos legais de ampliar a legitimidade e dar publicidade e transparência às ações decisórias da Antaq, especialmente porque condição básica do edital (requisitos de participação) não foi previamente submetida ao controle social.

149. Dessa forma, sugere-se determinar ao MPor e à Antaq que, caso após a finalização dos estudos concorrenciais do IQI16 permaneça a necessidade de intervenção estatal no

mercado que justifique a inclusão de dispositivo restritivo à participação de interessados no edital de licitação, promova nova e competente audiência e/ou consulta pública antes da publicação do edital de licitação do terminal portuário ora em análise, considerando os termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 32 e 34 da Lei 9.784/1999, art. 34A, §1º, da Lei 10.233/2001, art. 3º, incisos I, IV e V c/c o art. 19, inciso II, do Anexo da Resolução-Antaq 6.455/2018, bem como o disposto no Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

150. *Ressalte-se, de igual forma, que caso o Poder Concedente exclua da minuta de edital por sua conta a restrição sob exame, atendendo à determinação alternativa elencada anteriormente, restaria inócua a necessidade de repetição de audiência pública prevista no encaminhamento preliminar do parágrafo acima.*

Comentários dos gestores

151. *O presente relatório foi enviado ao MPor e à Antaq para comentários dos gestores, nos termos da construção participativa das deliberações, prevista na Resolução-TCU 315/2020. Considerando que foram apresentadas manifestações apenas no tocante à proposta constante desta seção, entendeu-se mais coerente fazer este relato e sua devida análise nesse momento do relatório.*

152. *Para o MPor, foi enviado o Ofício 35.820/2025-TCU/Seproc, de 29/8/2025 (peça 55), cuja ciência ocorreu em 1/9/2025 (peça 56). A resposta da pasta ministerial foi apresentada por meio da peça 65, **na qual informou concordar com todas as propostas do relatório.***

153. *No caso da Antaq, foi enviado o Ofício 35.819/2025-TCU/Seproc, de 29/8/2025 (peça 53), para o qual a ciência ocorreu em 1/9/2025 (peça 54). A agência solicitou prorrogação de prazo para encaminhar sua manifestação por mais 15 dias, por meio da peça 57, que foi concedido (peça 61). A resposta foi juntada às peças 66 e 67, as quais se passa a relatar.*

154. *No que tange às propostas que exigem a necessidade de elaboração de estudos concorrenciais em conjunto com os órgãos de defesa da concorrência ou, alternativamente, à exclusão da restrição à participação imposta, a Agência defendeu que demandam discussão aprofundada porque a relação entre órgãos de defesa da concorrência e agências reguladoras deve ser analisada à luz da política regulatória definida pela legislação nacional, bem como com base nos precedentes existentes.*

155. *Aduz que, embora ambos os órgãos objetivem mitigar falhas de mercado, seus papéis diferem em método, temporalidade e escopo. As agências reguladoras baseiam-se na teoria da regulação econômica, segundo a qual determinados setores, como o aquaviário, apresentam falhas estruturais, como monopólios naturais, assimetrias de informação e externalidades, exigindo regulação para garantir o interesse público.*

156. *Elenca que, diante de falhas de mercado que toquem mas ultrapassem a problemática concorrencial, o posicionamento dos órgãos de defesa da concorrência estaria limitado ao seu escopo de atuação, ao passo que a atuação da Agência, especialista no mercado que regula, deve levar em conta outros elementos do caso concreto.*

157. *Assim, estabelece que os editais de concessão e arrendamento são instrumentos centrais para que a Antaq cumpra seu papel de harmonizar e fomentar a competição no mercado regulado. Sua competência para adotar salvaguardas concorrenciais seria legalmente prevista e não dependeria de autorização ou regulamentação complementar dos órgãos de defesa da concorrência. Inclusive, em outros arrendamentos, como no próprio Porto Organizado de Itaquí, já foram aplicadas restrições em razão de riscos concorrenciais, especialmente para evitar aumento excessivo de participação em mercado relevante.*

158. *Menciona que praticamente um terço de todos os leilões realizados após a edição da Lei 12.815/2013 continha algum tipo de regra específica relativa à estrutura do mercado, de modo a privilegiar a maior concorrência no Porto Organizado e na sua área de influência.*

159. *Salienta que o papel da Agência reguladora como promotora da concorrência, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei dos Portos, vai além da função dos órgãos de defesa da*

concorrência, uma vez que deve ponderar os aspectos da análise concorrencial com elementos relativos ao acompanhamento e fiscalização dos mercados regulados, histórico de inexecução contratual por parte dos agentes e a aderência à política pública emanada pelo Poder Concedente.

160. Afirma que a atuação da Agência na modelagem dos editais orienta-se, entre outros princípios, pela maximização da concorrência, sempre que possível, como instrumento para promover ganhos de eficiência e redução de custos não apenas no curto prazo, mas, sobretudo, ao longo de toda a execução contratual. Nesse sentido, a definição de critérios específicos de participação, quando estritamente necessária para estimular a entrada de novos operadores, estaria em plena consonância com as diretrizes da política pública setorial.

161. Informa que no âmbito do art. 25 da Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), a Antaq já promove ações de cooperação com os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), destacando-se a celebração do Acordo de Cooperação Técnica 22/2024 entre a Antaq e o Cade. Lembra também da participação da SEAE na audiência pública referente ao arrendamento em tela.

162. Observa que há consenso quanto à relevância da cooperação entre a Agência e os órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que já estaria materializada por meio de instrumentos formais e práticas consolidadas.

163. Defende, todavia, que não existe relação de subordinação das decisões da Antaq em matéria licitatória às manifestações dos citados órgãos. Qualquer entendimento em sentido contrário implicaria delegar ao Cade e à SEAE a definição do desenho dos editais sem que haja qualquer previsão legal que autorize tal ingerência.

164. Aduz que o próprio Cade vem sustentando esse entendimento, destacando que a exclusão prevista no art. 90, parágrafo único, da Lei da Concorrência visaria evitar a ineficiência de submeter à análise ex ante todos os consórcios vencedores de licitação, direcionando a avaliação concorrencial para a fase de modelagem do edital, sob liderança do regulador setorial, com eventual atuação de advocacy por parte dos órgãos do SBDC, especialmente a SEAE.

165. Correlaciona que a previsão de cooperação entre agências reguladoras e os órgãos do SBDC não implica delegação de competência decisória da Antaq ao Cade ou à SEAE. Qualquer interpretação que atribua caráter vinculante ou decisório a essa colaboração extrapolaria os limites legais, convertendo diretriz de cooperação institucional em subordinação indevida, o que não encontra respaldo na Lei 13.848/2019, tampouco em qualquer outro diploma legal vigente.

166. Acerca da proposta de se realizar nova audiência pública, informa que a minuta do edital do IQI16 foi submetida à consulta pública, oportunidade em que agentes de mercado, entidades representativas e demais interessados puderam apresentar contribuições sobre todos os aspectos do certame, inclusive sobre a possibilidade de restrições concorrenciais. As manifestações que trataram especificamente da questão concorrencial foram analisadas e serviram como subsídio à decisão do Diretor Relator, posteriormente acompanhada pela Diretoria Colegiada.

167. Defende que a restrição em comento, conforme deliberado pela Diretoria Colegiada, possui por finalidade mitigar assimetrias de mercado e preservar a concorrência, sem modificar a natureza do arrendamento ou os parâmetros econômicos centrais do certame.

168. Reafirma, por fim, que a cooperação com Cade e SEAE prevista nos arts. 25 a 27 da Lei 13.848/2019 configura diretriz de coordenação institucional relevante, já incorporada à prática da Antaq e continuamente aprimorada no âmbito do relacionamento com os órgãos que integram o SBDC. Tal cooperação, entretanto, não implicaria subordinação, nem condiciona o exercício da competência regulatória setorial, que permanece integralmente atribuída à Agência pela legislação nacional.

Análise da AudPortoFerrovia

169. A resposta não traz elementos mínimos que ataquem os fatos técnicos elencados pela equipe e que justificam as determinações propostas.



170. *Relembre-se, de maneira resumida, que previamente ao voto do Diretor Relator não havia qualquer questão concorrencial identificada pelo estudo, pela SEAE, pelas contribuições da audiência pública e pela área técnica da Agência.*

171. *Nenhuma dessas instâncias observou no porto qualquer problema concorrencial pré-leilão de conduta (exercício de poder de mercado por agente com share relevante) ou de estrutura (alta concentração, por exemplo). De igual forma, também não se observou nenhum indício de que o cenário no pós-leilão pudesse apresentar problema de concentração e/ou facilitação da utilização de poder de mercado que inspirasse a adoção de qualquer medida de defesa do referido segmento.*

172. *As contradições do referido voto trazidas pela equipe foram delimitadas de maneira técnica. Rememore-se rapidamente que os dados utilizados pelo Diretor Relator em sua manifestação não apresentam fonte e contradizem frontalmente os dados do estudo, que utilizaram fontes públicas oficiais como o Plano Mestre do porto, bem como o próprio anuário estatístico da Agência.*

173. *O suposto problema levantado, de inviabilidade do terminal devido a competição assimétrica ocasionada pelas soluções logísticas para ele indicadas na modelagem nem se caracteriza como concorrencial. Isso porque, conforme apresentado nos estudos, o porto passa nesse momento por forte demanda reprimida e o mercado não se mostra efetivamente concentrado.*

174. *Ademais, a opção pela solução não mecanizada (carrossel de caminhões) foi devidamente motivada e não foi questionada por nenhuma instância técnica até o citado voto. Fora que a experiência pretérita verificada em outros EVTEAs demonstram que operacionalmente tanto o carrossel quanto as esteiras seriam compatíveis. Corrobora esse fato que o próprio estudo exige parâmetros operacionais do IQI16 que são, inclusive, superiores aos dos terminais que hoje operam de forma mecanizada. Pelos dados do estudo encaminhado, nenhum aspecto justifica a conclusão pela inviabilidade do terminal.*

175. *Acrescente-se que o suposto problema levantado pelo Diretor Relator, que foi reconhecido pelo Plenário da Agência, caso existisse, seria logístico e não concorrencial. E como colocado anteriormente, a problemática logística trazida nem restou devidamente comprovada pela Antaq.*

176. *Dessa forma, nota-se que está sendo aplicado remédio voltado para tratar questões concorrenciais que visa intervir em problema logístico não comprovado. E que esse remédio, a restrição, inclusive, impactaria negativamente na suposta problemática logística levantada pelo Diretor Relator.*

177. ***Pertinente observar que nenhum desses aspectos foi sequer debatido na resposta apresentada pela Agência. Em seus comentários, a Agência não trouxe aos autos nenhum elemento que refutasse ou justificasse as contradições técnicas evidenciadas no relatório preliminar referente ao defeito de (falta de) motivação na decisão da Antaq, o que caracteriza ofensa ao princípio dos motivos determinantes.***

178. *Para além do defeito na motivação, o presente relatório também demonstrou que a atuação da Antaq nesse certame se afastou da atuação normalmente esperada e já ocorrida em outros processos em que se defendeu a utilização de medidas extremas de restrição à competição. Não consta o uso do Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela EPL, sob coordenação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e com a colaboração da Antaq e do Cade. Não usou também o acordo de cooperação técnica (ACT 07/2019, SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76), com o objetivo de aperfeiçoar ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência nos serviços de transportes aquaviários.*

179. *A resposta reconhece a importância desses instrumentos, mas não apresenta justificativas para a sua não utilização nesse certame específico, justamente quando buscam utilizar o remédio concorrencial mais extremo disponível na legislação, a restrição de participação de caráter geral a quem já atua no mercado.*

180. *Note-se que se existisse problema concorrencial, e pelos dados disponíveis até então não há, o processo deveria voltar para a fase de estudos para delimitar melhor as soluções e o tamanho do problema. Ainda que a Antaq entenda que não deveria utilizar o acordo de cooperação com o Cade e nem discutir com a sociedade por meio de nova audiência pública, não se mostra razoável simplesmente adotar solução extrema desse porte sem estudos prévios no contexto desse certame, em que o “problema concorrencial” apenas surgiu no último momento do processo, no julgamento da Antaq.*

181. *Definitivamente a Lei 10.233/2001 não autoriza que a Antaq utilize suas competências dessa forma, especialmente após a Agência ter se furtado, como se vê de sua resposta, a apresentar dados e estudos que comprovem o problema e a motivação que justifique a utilização do remédio, o que sua discricionariedade técnica exige legalmente como condição de validade do ato.*

182. *Obviamente não é novidade a utilização de medidas de restrição pela Antaq. Isso já ocorreu em vários outros arrendamentos, em diversos graus, como bem reconheceu a resposta da Agência. No entanto, veja-se que em vários desses casos foram utilizados apenas critérios qualitativos para adoção da medida. E ainda assim foram entendidos razoáveis por esta Corte diante do contexto fático de cada terminal.*

183. *Veja-se que no caso do ITG02 a questão caminhava para outra decisão baseada apenas em critérios qualitativos. Entretanto, essa é a conotação legal do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário (min. Walton Alencar Rodrigues), de que remédios concorrenciais extremos não sejam adotados com base apenas na experiência de quem adota ou no feeling da melhor solução para dado problema concorrencial, mas com base em estudos que realmente demonstrem e delimitem sua necessidade. E de preferência, que sejam adotados após cooperação entre agência reguladora e órgãos de defesa da concorrência, visando à soma de expertises.*

184. *E aqui é preciso ressaltar mais uma vez. Em todos os processos analisados por esta Corte em que foi adotada alguma medida de restrição pela Antaq ou diretamente pelo estudo, ainda que apenas por critérios qualitativos, não havia dúvida acerca da existência de problema concorrencial a ser tratado.*

185. *Não é o que se observou nesse caso. O seu uso mostra-se desarrazoado porque nem por critérios qualitativos é possível identificar questão concorrencial que justifique a decisão tomada. E foi justamente nesse caso extremo que a Agência optou por não utilizar nenhum dos instrumentos de cooperação técnica a sua disposição e nem apresentar justificativas técnicas ou qualitativas que melhor delimitem tal entendimento.*

186. *Observe-se que a resposta da Antaq aponta em diversos momentos sua competência para desenhar editais e regular mercados atuando “quando estritamente necessário” ou na ponderação de elementos concorrenciais, regulatórios e de fiscalização. Essa atuação, que é o core do princípio da proporcionalidade, mostra-se ausente justamente neste processo. Evidenciou-se que não restou demonstrada a necessidade da restrição e nem que foi realizada qualquer ponderação técnica sobre ela.*

187. *Como se está diante de caso extremo, em que foi escolhida solução forte sem a identificação conclusiva acerca do problema, entende-se que a cooperação entre Antaq e SBDC seria imprescindível, até pelo texto normativo da Lei das Agências Reguladoras.*

188. *Não se mostra razoável concluir, como apresentou a Agência Reguladora, que a proposta de encaminhamento pretende criar qualquer tipo de subordinação entre os órgãos, até porque cooperar e subordinar não possuem o mesmo viés jurídico e gramatical. Mostra-se, contudo, contraditório que a Antaq reconheça a importância dessa cooperação, até pela existência de citado acordo institucional nesse sentido, mas mostre-se reticente à sua utilização, especialmente nesse processo.*

189. *Por fim, reforça-se o fato de que a inclusão de medidas restritivas à participação de agentes de um mercado, como no caso do IQI16, devem ser discutidas pela sociedade, o que efetivamente não ocorreu nesse caso. Assim, diante de caso extremo, em que não existem nem*

critérios qualitativos que justifiquem decisão tomada pela Agência, ocorrida no último momento do processo, de forma contrária a todas as outras instâncias técnicas e ao próprio EVTEA, acerca de item essencial do edital, os critérios de participação, entende-se imprescindível, caso os estudos realizados de maneira cooperada entre Antaq e SBDC demonstrem a sua necessidade e delimitem seus termos exatos, a validação, por meio de participação da sociedade em consulta ou audiência pública, dos estudos que irão embasar toda a licitação do IQI16.

190. ***Diante do exposto, considerando que os comentários apresentados pela Antaq não enfrentaram o cerne do presente tópico, entende-se pertinente manter as determinações nos seus exatos termos apresentados anteriormente, para que, antes da licitação do terminal portuário IQI16, sejam promovidos estudos concorrenciais em conjunto com os órgãos de defesa da concorrência como forma a justificar a restrição à participação de empresas que atuem no mercado de fertilizantes no Porto do Itaquí, assim como promova a devida audiência pública e/ou consulta pública antes da publicação do edital de licitação do terminal portuário ora em análise.***

191. *Para finalizar o presente item, como até o momento não foi apresentado nenhum estudo que comprove de fato a existência ou não de problema concorrencial que justifique a inclusão de cláusula restritiva à participação de agentes do mercado no leilão, mostra-se também oportuno manter a determinação de que, caso o Poder Concedente decida por sua conta excluir a referida restrição da minuta de edital, não se mostraria mais necessária a confecção de estudos concorrenciais de maneira prévia ao edital, conforme a determinação constante do parágrafo anterior.*

IV. Modelagem Econômico-Financeira

192. *As modelagens financeiras dos arrendamentos portuários analisados recentemente por esta Corte de Contas, em sua maioria, têm sido elaboradas pela Infra S.A., empresa pública que presta apoio ao MPor na confecção dos EVTEAs.*

193. *Nesse contexto, a modelagem financeira em questão foi conduzida e desenvolvida pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O arquivo que embasa o EVTEA do terminal, intitulado “6. IQI16_EVTEA - Seção F - Financeiro_VI”, encontra-se disponível no item não digitalizável da peça 19.*

194. *Para garantir a completude e correção do resultado gerado para o VPL do projeto, considerando a nova padronização da planilha disponibilizada, foi realizada análise das premissas e metodologias de cálculos utilizados no modelo financeiro do terminal.*

Análise da AudPortoFerrovia

195. *Após análise do arquivo de modelagem financeira, foram identificadas algumas inconsistências acerca da metodologia adotada, questionadas no 1º OR, Ofício 28/2025 – AudPortoFerrovia (peça 31) e respondidas por meio da peça 34.*

196. *No item “g” do referido OR foi levantada questão sobre a ausência do crédito de PIS/Cofins para os custos de manutenção previstos no Opex do terminal. Relembre-se que essa matéria foi objeto de discussão no processo que tratou do arrendamento do terminal ITG02, em Itaguaí/RJ (TC 039.355/2023-3), por meio do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Na ocasião, pacificou-se o compromisso do MPor em incluir o crédito de PIS/Cofins nos custos de manutenção do citado terminal.*

197. *Em resposta (peça 34, p. 21), o LabTrans informou que “foi observado que o item mencionado carece do devido ajuste, a ser realizado em momento oportuno”.*

198. ***Nesse contexto, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal.***

199. *Outro questionamento levantado acerca da metodologia adotada na modelagem diz respeito a não adoção de patamares evolutivos para as quantidades e, consequentes, custos referentes a mão de obra prevista para o terminal, conforme sinalizado no item “h” do OR.*

200. *Usualmente, nos EVTEAs dos arrendamentos portuários previamente analisados por esta Corte de Contas, foi adotada metodologia que prevê evolução gradual das equipes administrativas nos primeiros anos de vigência do contrato. Esse critério tem sido prática recorrente nas modelagens financeiras apresentadas pela Infra S.A. em processos de desestatização.*

201. *A esse respeito, no próprio texto apresentado na Seção D – Operacional do EVTEA é afirmado que “o patamar de evolução do tamanho das equipes ocorre de forma gradual, (...) o crescimento da equipe administrativa não acompanha, de forma contínua, a curva de receitas”.*

202. *Com isso, o LabTrans apresentou a seguinte resposta (peça 34, p. 21):*

Para dimensionamento da equipe administrativa, foi considerada a receita bruta média prevista para o empreendimento tendo em vista seu período operacional de 23 anos.

Levando em conta que o parâmetro utilizado corresponde à média referente ao período operacional do empreendimento, adotou-se a composição da equipe administrativa como idêntica em todos os anos operacionais do contrato, sem distinção para os períodos em que o faturamento foi inferior à média.

203. *Considerando a resposta apresentada, nota-se que, apesar de não contar com patamares evolutivos e estar divergente da maioria dos processos de desestatização portuária analisados previamente, a metodologia utilizada pelo Labtrans não constitui como falha/irregularidade capaz de macular o estudo e interferir na vantajosidade esperada para a licitação. Nesse contexto, será acatada a justificativa, dispensando-se a sugestão de encaminhamento para este item.*

204. *Por fim, observou-se a não inclusão do benefício tributário da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no cálculo do VPL do terminal.*

205. *Em processo anterior já analisado por esta Corte de Contas, referente à desestatização do terminal VDC29 (TC 018.517/2024-2), o benefício da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi incorporado ao VPL apresentado. Nesse viés, visando à padronização dos EVTEAs, questionou-se (item ‘j’ da peça 31) o MPor acerca dessa suposta divergência.*

206. *Em resposta (peça 34, p. 22), o Poder Concedente informou que “devido a um equívoco na especificação da fórmula na aba “Fluxo de Caixa”, a soma não incorporou os valores referentes ao benefício fiscal, ajuste que será realizado em momento oportuno”.*

207. *Sendo assim, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal.*

208. *Conclui-se, então, que tais questões não constituem impropriedades que impeçam o seguimento do processo de leilão.*

209. *Vale ressaltar como boa prática a qualidade da planilha de modelagem financeira desenvolvida pelo LabTrans para o arrendamento portuário do terminal IQI16, incluída como peça não digitalizável da peça 19.*

210. *Apesar de alguns pontos específicos elencados ao longo deste relatório, a abordagem do Laboratório trouxe diferencial significativo frente às planilhas usualmente apresentadas para os processos de desestatização portuária analisadas por esta Corte de Contas. A nova modelagem se destaca por sua estrutura limpa, clara e concisa, facilitando a compreensão e análise dos dados.*

V.Plano de Investimentos (Capital Expenditure - Capex)



211. *Conforme apresentado na Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 16, p. 30), o Capex previsto para o terminal IQI16 totaliza R\$ 124.249.000,00. Este valor não inclui os benefícios fiscais (REIDI e Reporto), os valores de contingência (5%) e as parcelas de renovação de equipamentos.*

212. *A tabela a seguir sintetiza os investimentos do terminal, segregando-os na curva ABC.*

Tabela 5: Curva ABC dos investimentos no IQI16

Item	Und	Qntd	Custo Unitário (R\$)	Total (R\$)	%	% acum.	ABC
Implantação do Armazém	m²	10468	3.860,00	40.400.000,00	32,52%	32,52%	A
MHC 750 t/h	un.	1	26.853.000,00	29.834.000,00	24,01%	56,53%	A
Pás carregadeiras	un.	7	1.162.000,00	9.037.000,00	7,27%	63,80%	A
Tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h	un.	1	7.547.000,00	8.385.000,00	6,75%	70,55%	A
Serviços Preliminares - Demolições	-	-	-	5.240.000,00	4,22%	74,77%	A
Torre de transferência TT-01 com 1 elevador de canecas de 750 t/h	un.	1	4.372.000,00	4.857.000,00	3,91%	78,68%	A
Edificações e Infraestrutura de Apoio	-	-	-	4.097.000,00	3,30%	81,97%	B
Administração Local da Obra	-	-	-	3.175.000,00	2,56%	84,53%	B
Pavimentação de Vias e Calçadas	m²	9525	326,00	3.100.000,00	2,49%	87,02%	B
Transportador de Correias TC04 750 t/h	m	134	19.000,00	2.814.000,00	2,26%	89,29%	B
Transportador de Correias TC03 750 t/h	m	143	16.000,00	2.574.000,00	2,07%	91,36%	C
Movimentação de Terra	-	-	-	1.380.000,00	1,11%	92,47%	C
Balanças rodoviárias	un.	4	310.000,00	1.376.000,00	1,11%	93,58%	C
Transportador de Correias TC02 750 t/h	m	55	18.000,00	1.100.000,00	0,89%	94,46%	C
Moega portuária 50m³	un.	1	982.000,00	1.091.000,00	0,88%	95,34%	C
Moega com supressor de pó 375 t/h	un.	2	471.000,00	1.046.000,00	0,84%	96,18%	C
CFTV	un.	1	935.000,00	935.000,00	0,75%	96,94%	C
Projetos e Levantamentos	-	-	-	885.000,00	0,71%	97,65%	C
Mobilização e Desmobilização	-	-	-	770.000,00	0,62%	98,27%	C
Drenagem	un.	1	500.000,00	500.000,00	0,40%	98,67%	C
Transportador de Correias TC01 750 t/h	m	10	37.000,00	410.000,00	0,33%	99,00%	C
Canteiro de Obras	-	-	-	405.000,00	0,33%	99,33%	C
Transportador de Correias TC05 750 t/h	m	14	18.000,00	280.000,00	0,23%	99,55%	C
Cercamento	m	700	371,00	260.000,00	0,21%	99,76%	C
Iluminação	un.	1	160.000,00	160.000,00	0,13%	99,89%	C
Sistema de Tratamento de Efluentes	un.	1	100.000,00	100.000,00	0,08%	99,97%	C
Sinalização	un.	1	38.000,00	38.000,00	0,03%	100,00%	C
TOTAL				124.249.000,00			

Fonte: elaboração própria com base na Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 16, p. 30).

Análise da AudPortoFerrovia

213. Ao analisar a tabela elaborada, observa-se que os seis itens pertencentes à faixa A representam aproximadamente 80% do valor total do Capex do terminal. Além disso, destaca-se que as duas parcelas destinadas à renovação de equipamentos, conforme previsto na modelagem financeira, totalizam cerca de 17 milhões de reais, demonstrando também sua representatividade no contexto dos investimentos previstos.

214. Diante disso, a análise no presente trabalho recairá sobre os itens supracitados, incluindo a renovação de equipamentos.

215. No tocante aos componentes da faixa A da tabela, foi encaminhada, por meio do item "d" do 1º OR (peça 31), solicitação ao MPor para que fornecesse a fundamentação técnica e a memória de cálculo detalhada dos custos unitários e quantitativos associados a esses itens.

216. Adicionalmente, verificou-se que alguns itens da lista analisada tiveram seus valores referenciados por meio de pesquisa de mercado ou cotação de preço, enquanto os demais foram obtidos por sistemas oficiais como o Sistema de Custos Referências de Obras (SICRO) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), da Caixa Econômica Federal (peça 16, p. 57).

217. Para os itens da faixa A que tiveram como referência a pesquisa de mercado ou cotação de preço, solicitou-se ao Ministério que também apresentasse, caso a caso, o número de empresas consultadas para obtenção de cotação e a metodologia de cálculo para adoção do valor contido no EVTEA.

218. Após analisar as respostas fornecidas ao 1º OR, a equipe de auditoria identificou a necessidade de enviar um segundo OR (Ofício 63/2025 – AudPortoFerrovia, peça 39), com questionamentos adicionais acerca do escopo da auditoria.

219. Neste OR, foi solicitado (item ‘e’, peça 39) o envio das evidências (e-mails, contato telefônico ou outro tipo de documento) que comprovassem os contatos realizados com as empresas para a obtenção das cotações e as respostas recebidas, para todos os equipamentos contidos na faixa A do Capex. As evidências fornecidas pelo MPor encontram-se disponíveis na pasta anexada ao e-mail constante da peça 44.

V.1 Implantação do Armazém

220. O item mais representativo da lista de investimentos previstos para o terminal totaliza

R\$ 40,4 milhões, representando cerca de 32% do Capex total.

221. Em relação à fundamentação técnica sobre a implantação do armazém, esclareceu-se como se segue (peça 34, p. 2):

A edificação do armazém está pautada sobretudo no atendimento à demanda de fertilizantes estimada para o arrendamento da área IQI16. O layout foi estabelecido de forma a maximizar a capacidade estática e possibilitar uma operação fluida, levando em consideração também os fluxos intraportuários.

Tendo em vista as características corrosivas do fertilizante, o armazém está estruturado em concreto armado. A estrutura conta com baias internas para o armazenamento da mercadoria, de forma que atenda diferentes tipos de fertilizantes. Também foi avaliada a dinâmica de fluxos internos da mercadoria, possibilitando espaço para o giro das pás carregadeiras e para os transportadores de correia.

222. Além disso, foi fornecida tabela (peça 34, p. 4-6) com os itens contemplados nas estimativas de custo de implantação do armazém, considerando a área da construção em 10.648 m² e as premissas estabelecidas para cada item.

223. O item mais relevante da tabela fornecida é “1.1 Fundações”, cujo serviço consiste na cravação de estacas e execução de blocos de coroamento, com a quantidade estimada de 1 unidade a cada 12 m² de área construída do armazém.

224. Contudo, foi identificada inconsistência na memória de cálculo fornecida. Visto isso, foi formulado, no item “d” do 2º OR (peça 39, p. 2), o seguinte questionamento:

d) Em relação aos serviços previstos na rubrica de Implantação do Armazém, explicitados na tabela contida na página 4 da resposta (peça 34) ao Ofício de Requisição 000.028/2025, favor esclarecer sobre aparente divergência existente na memória de cálculo utilizada para o item 1.1, Fundações. A tabela informa que a quantidade medida para o serviço deve ser de 1 un. a cada 12m² de área construída do armazém. Visto que a área construída do armazém é de 10.648 m², isso resultaria em aproximadamente 887 unidades. Contudo, a partir do custo unitário informado de R\$ 1.308.333,33, estariam previstas a execução de 12 unidades para atingir o valor total.

225. Em resposta (peça 43, p. 3), o LabTrans esclareceu que:

O custo unitário informado de R\$ 1.308.333,33 tratou-se de um erro de digitação no momento de conformar a tabela contida na página quatro da resposta (peça 34) ao Ofício de Requisição 000.028/2025”. O estudo considerou que haverá uma estaca a cada 12 m² de área, totalizando, aproximadamente, 872 estacas para os 10.468 m² de área construída do armazém. Logo, o valor correto do custo unitário por estaca é de R\$ 18.000,00, resultando no valor total de R\$ 15.700.000,00.

226. Ademais, foi mencionado que se verificou a “necessidade de ajuste nas menções à área construída do armazém para o valor correto de 10.468 m², conforme trata o projeto do EVTEA”. Essa alteração não implicou em revisão do valor total da rubrica correspondente no Capex, uma vez que os ajustes realizados incidiram sobre os custos unitários impactados.

227. Sendo assim, apresentou-se, conforme consta na peça 43, p. 4-5, tabela atualizada com os ajustes mencionados, detalhando os serviços que compõem o valor total referente à Implantação do Armazém.

228. **Portanto, considerando que as correções realizadas não impactaram em atualização do valor da rubrica, não se entende necessário propor qualquer encaminhamento sobre a questão.**

V.2 MHC 750 t/h

229. O MHC (mobile harbour crane) com capacidade de 750 t/h tem dispêndio previsto em aproximadamente R\$ 29,8 milhões, representando 24% do Capex total previsto para o terminal.

230. A fundamentação técnica para aquisição do MHC é a seguinte (peça 34, p. 7):

A aquisição de guindaste móvel portuário está pautada na necessidade do descarregamento da carga proveniente das embarcações. Assim, ao considerar a inclusão desse equipamento, a dinâmica operacional não fica dependente apenas de navios com guindaste de bordo, os quais usualmente estão vinculadas a navios de menor porte. Ainda, com a presença de um MHC (do inglês — mobile harbour crane) de 750 t/h, é garantido que a operação possa atender, de acordo com o memorial de cálculo apresentado no item “c”, a prancha mínima exigida pelo Porto do Itaquí, de 300 t/h.

231. Com relação ao preço adotado no estudo, o Laboratório informou que contatou 7 empresas para obtenção de orçamento para o equipamento em questão e recebeu propostas de 2 delas. Contudo, visto que uma dessas propostas não contemplava a cotação para o GRAB MHC, adotou-se a cotação da empresa remanescente para detalhamento dos custos.

232. O Laboratório também informou que a cotação utilizada (4,7 milhões de euros) foi convertida pela taxa de câmbio do mês da cotação (6,0219 R\$/€) e, posteriormente, sofreu aplicação do índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (-5,12%) e do BDI para itens de fornecimento e para instalação de materiais e equipamentos (11,1%). Após essas etapas, atingiu-se o valor final de aproximadamente R\$ 29,8 milhões contido na tabela de investimentos previstos para o terminal.

233. Ao analisar a resposta, verificou-se a necessidade de enviar questionamento adicional referente à metodologia adotada para precificação do MHC. Dessa forma, foi requisitada, no item “f” do segundo OR (peça 39, p. 2), a evidência de que foi solicitado à empresa GEMNA a cotação para o Grab MHC, bem como justificativa pela eventual impossibilidade da empresa em fornecê-la. Adicionalmente, foi solicitado esclarecimento sobre os motivos que levaram à decisão de não utilizar a média das cotações recebidas das duas empresas como base para a composição do valor adotado para o MHC.

234. Em resposta (peça 43, p. 8), o LabTrans informou que “realizou-se um novo contato com a empresa GENMA, a qual forneceu a cotação para o grab”. Com isso, o cálculo do preço considerado no estudo para o MHC 750 t/h passou ser realizado com base na média das cotações recebidas, tanto para o MHC quanto para o grab.

235. Na sequência da resposta, foram apresentadas tabelas detalhando o racional utilizado para o cálculo dos custos, com a conversão das cotações recebidas para valores em reais. O total apurado foi de R\$ 25.761.000,00, representando redução em relação ao valor inicialmente previsto, que era de aproximadamente R\$ 29,8 milhões.

236. Sendo assim, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela

resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas.

V.3 Pás carregadeiras

237. *A aquisição de 7 pás carregadeiras para o IQI16 totaliza aproximadamente R\$ 9 milhões, representando cerca de 7% do Capex do terminal.*

238. *A fundamentação técnica fornecida para aquisição das pás carregadeiras é a seguinte (peça 34, p. 8):*

A fundamentação por trás da escolha do uso de pás carregadeiras é justificada pela versatilidade dos equipamentos em operações de graneis sólidos. Dada a possibilidade de execução de múltiplas tarefas em um único equipamento, este foi escolhido tendo em vista a necessidade operacional de redistribuição da carga dentro do armazém, a qual exige versatilidade e mobilidade.

Reitera-se que, para o carregamento do fertilizante nos transportadores de correia destinados à expedição da carga, é necessário o uso de um equipamento para destinar a carga das múltiplas baias internas até o ponto de descarga, de onde é direcionada para a expedição.

239. *Em relação à memória de cálculo para o custo unitário utilizado no estudo, foi utilizado o SINAPI - 1/2024 - Maranhão. Sobre esse custo, foi aplicado apenas o BDI (11,1%), uma vez que o Índice de Reajuste do DNIT para o item em questão informava percentual nulo.*

240. *Adicionalmente às informações fornecidas na resposta ao 1º OR, o LabTrans notificou a necessidade de correção do valor unitário para as pás carregadeiras, na medida em que o valor correto é R\$ 1.010.346,62, enquanto no EVTEA constava R\$ 1.162.000,00. Essa correção ocorreu após o LabTrans revisitar a consulta realizada ao SINAPI e aplicar o BDI ao valor obtido.*

241. *Com isso, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62.*

242. *Por fim, conforme explicitado na peça 34, p. 9, foi fornecida tabela com o memorial de cálculo utilizado para a definição do quantitativo de pás carregadeiras necessárias à operação.*

243. *Nesse cálculo foram consideradas as características e especificações técnicas dos equipamentos, utilizando fatores como capacidade da caçamba, tempos médios de manobra, distância média por ciclo e demanda horária de expedição.*

244. *Com esses parâmetros foi calculado o tempo médio de ciclo (ida e volta) de 3,44 minutos, resultando em produtividade de 17 ciclos por hora, equivalente a 45,69 toneladas/hora por máquina. Para atender à demanda de 300 toneladas/hora do sistema de expedição, a planilha consta corretamente que seriam necessárias 7 pás carregadeiras, sendo desnecessário realizar proposta de encaminhamento para o item.*

V.4 Tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h

245. *A aquisição de uma tulha com dois postos de carregamento, acrescentada de uma torre de transferência equipada com um elevador de canecas, representam R\$ 8,385 milhões de investimento, totalizando 6,75% do Capex do terminal.*

246. *A fundamentação técnica para aquisição desse item é a seguinte (peça 34, p. 10):*

A instalação de uma tulha com dois pontos de carregamento está fundamentada no contexto de proporcionar agilidade e continuidade na expedição das mercadorias. A presença de dois pontos de carregamento possibilita que dois caminhões sejam carregados simultaneamente. Ainda, com o uso da tulha, é possível alocar a balança de pesagem dos caminhões sob os pontos de carregamento, de modo a otimizar o espaço interno do terminal.

A escolha do elevador de canecas está vinculada à compatibilidade com a tulha de carregamento. Dada a natureza do carregamento, que ocorre verticalmente na tulha, é necessário que a carga de fertilizantes direcionada à expedição seja elevada, de forma a estar em uma altura compatível com a tulha. Nesse contexto, considerou-se o uso de um elevador de canecas.

247. *Referente à capacidade estipulada de 400 t/h para o elevador de canecas, informou-se (peça 34, p. 12) que seria necessária para garantir que o fluxo da carga no armazém acompanhe a taxa mínima de recepção, considerando a prancha operacional mínima de 300 t/h e eficiência operacional de 75%.*

248. *Já em relação à tulha de expedição, identificou-se a necessidade de que esta tivesse dois pontos de carregamento, cada qual com capacidade de 500 t/h. Esse quantitativo foi determinado com base na estimativa de tempo necessário para a operação do caminhão no fluxo de expedição da carga no terminal.*

249. *Em relação ao preço adotado no estudo para a torre de transferência com o elevador de canecas, o LabTrans informou (peça 34, p. 10-11) que contactou 8 empresas para obtenção de orçamento para o equipamento em questão, contudo somente recebeu propostas de duas dessas empresas.*

250. *Já para a tulha com dois postos de carregamento, 12 empresas foram contatadas e nenhuma delas apresentou proposta.*

251. *Sendo assim, considerando que nenhuma cotação contemplou o solicitado, o Laboratório informou ter buscado o valor para a tulha em outras referências. Avaliando informações disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Antaq, obteve-se a Lista de Bens Reversíveis do Porto do Itaquí, a qual contempla valores de equipamentos vinculados aos investimentos da empresa COPI, que possui terminal destinado à movimentação de fertilizantes.*

252. *Analizando o item referente à tulha de carregamento nos investimentos da empresa em conjunto com outros documentos que detalham a configuração do terminal, inferiu-se que o valor da tulha contemplaria o elevador de canecas destinado à operação.*

253. *Em seguida, foram aplicados sobre esse valor o índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (35,09%) e o BDI (11,10%) para itens de mero fornecimento e instalação de materiais e equipamentos, atingindo-se o valor contido no EVTEA do IQI16, de R\$ 8.385.000,00.*

254. *Em relação à metodologia adotada para obtenção do preço da rubrica, no 2º OR foi formulado o seguinte questionamento (peça 39, p. 3):*

g) No tocante à precificação adotada para a Tulha com dois postos de carregamento, ressalte-se que o Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, recomenda a necessidade de cotação de três empresas distintas para itens do Capex, justamente porque tal medida aumenta a chance de se obter valores próximos ao de mercado. A adoção do valor contido na Lista de Bens Reversíveis do Porto de Itaquí da forma como apresentado não garante que o preço unitário adotado no estudo atinge esse objetivo. Nesse contexto, solicita-se detalhar todas as referências pesquisadas, de forma a esclarecer por que este equipamento foi encontrado apenas na referida lista de bens reversíveis, considerando o extenso pipeline de projetos de infraestrutura portuária que o Brasil possui atualmente, além dos sistemas de custos referenciais públicos existentes.

255. *Além disso, visto que nenhuma das empresas contatadas forneceu cotação para o equipamento, solicitou-se esclarecimento sobre possível busca, pelo LabTrans, por alternativas técnicas para efetivação do serviço previsto (item 'h').*

256. *Em resposta (peça 43, p. 9), o Poder Concedente esclareceu o seguinte:*

No que tange à tulha com dois pontos de carregamento, foram realizados contatos com 13 empresas, solicitando-se cotação compatível com as características do projeto, não havendo retorno de nenhuma delas. (...)

Em paralelo, foram coletados dados secundários por meio de uma pesquisa extensiva nos leilões já realizados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e em projetos e inventários disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Antaq. Foram pesquisadas tulhas e moegas, considerando que muitos projetos as tratam como sinônimos. Todavia, apesar do extenso pipeline de projetos de infraestrutura

portuária que o Brasil possui atualmente, verificaram-se dificuldades em identificar uma referência para a tulha com configuração similar à área IQI16, como detalha a tabela a seguir.

257. Em sequência, na resposta acostada à peça 43, apresentou-se tabela com onze referências buscadas nos leilões realizados pela Antaq e em projetos e inventários disponíveis no SEI.

Tabela 6: Pesquisa de referência para a rubrica

REFERÊNCIA	ÁREA	DATA-BASE	CARGA	EQUIPAMENTO	QUANTIDADE DE PONTOS DE CARREGAMENTO	CAPACIDADE	VALOR UNITÁRIO NA DATA-BASE	VALOR UNITÁRIO NA DATA-BASE DA IQI16	VALOR DO CONJUNTO TULHA + TTDZ + ELEVADOR DE CANECAS	CONCLUSÃO
Leilão nº 02/2024	REC08	01/23	Malte, trigo e milho	Tulha para expedição rodoviária	1	N/D	R\$ 1.080.601,28	R\$ 1.142.176,20	R\$ 3.954.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Não é informada a capacidade da tulha.
Leilão nº 01/2019	ST520	04/18	Sal e fertilizantes	Moega rodoviária	Não se aplica	1.500 t/h	R\$ 574.927,00	R\$ 1.077.933,20	R\$ 3.889.000,00	Desconsiderado. A moega neste caso funciona como um funil, sendo carregada por pás carregadeiras.
Leilão nº 02/2021	MAC14	06/20	Cavaco de madeira	Moega de recepção rodoviária	Não se aplica	N/D	R\$ 645.094,00	R\$ 1.030.919,02	R\$ 3.842.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega de recepção e não de expedição. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 01/2021	MCP02	07/19	Farelo de soja	Moega de recepção no píer	Não se aplica	N/D	R\$ 641.618	R\$ 1.102.071,82	R\$ 3.914.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega de recepção, que recebe o farelo de soja no píer. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 01/2023	POA01	01/20	Granel vegetal	Moega 6,0 x 6,0 x 3,0	Não se aplica	60 m³	R\$ 439.339	R\$ 731.401,15	R\$ 3.543.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega portuária para recepção aquaviária.
Leilão nº 06/2023	RIG71	07/21	Arroz	Moega para o direcionamento de carga no píer	Não se aplica	N/D	R\$ 863.439	R\$ 1.102.071,82	R\$ 3.914.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega portuária para direcionamento de carga no píer. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 06/2023	RIG71	07/21	Arroz	Moega 6,0 x 6,0 x 3,0	Não se aplica	60 m³	R\$ 439.339	R\$ 560.761,52	R\$ 3.372.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega portuária para recepção aquaviária.
Leilão nº 07/2023	POA02	04/22	Trigo, milho, fertilizantes e sal	Moega rodoviária e ferroviária	2	N/D	R\$ 549.566	R\$ 614.244,45	R\$ 3.426.000,00	Desconsiderado. É um bem existente. Não está evidente no EVTEA se o custo se trata apenas da estrutura de concreto ou se inclui também o equipamento. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 04/2024	REC10	07/22	Barrilha	Moega para ensacadeira	Não se aplica	155,25 t/h	R\$ 13.143	R\$ 14.220,59	R\$ 2.826.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega para ensacar big bags.
Processo: 50300.00859 72024-18 Documento: 2227787	Terminal COPI – Porto do Itaquí	03/21	Fertilizantes	Galpão tulhas	2	N/D	R\$ 5.586.194,70	R\$ 7.546.600,36	R\$ 7.547.000,00	Acatado. Mesmo tipo de carga e fluxo operacional similar à área IQI16.
Processo: 50300.00070 0 / 2025-54 Documento: 2444960	TMP1P – Porto Murtinho	08/24	Granel sólido – grãos	Tulha de expedição	Não disponível	300 t/h	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.465.808,74	R\$ 4.277.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente.

Fonte: peça 43, p. 9.

258. Como se nota da tabela, os demais projetos pesquisados foram rejeitados porque se tratavam, na visão do LabTrans, de tulhas/moegas que movimentariam tipos de carga distintos ou que não possuiriam informações claras sobre sua capacidade operacional.

259. Em relação ao questionamento sobre alternativas técnicas para o serviço de carregamento dos caminhões, esclareceu-se (peça 43, p. 12) que “estas foram avaliadas, sendo considerada a possibilidade de carregamento direto dos caminhões por meio de pás carregadeiras, sem a utilização da tulha”.

260. Nesse sentido, apresentou-se tabela (peça 43, p. 13) com as soluções averiguadas em referências consultadas de arrendamentos que possuem movimentação de fertilizantes.

Tabela 7: Soluções alternativas para tulha com elevador de canecas

REFERÊNCIA	ÁREA	DATA-BASE	FLUXO DE OPERAÇÃO EXPEDIÇÃO DO PROJETO	CONCLUSÃO
Leilão nº 01/2019	STS20	04/18	As pás carregadeiras coletam a carga armazenada, descarregando o material em uma moega que alimenta o caminhão.	Entende-se que, neste caso, o caminhão é alimentado pelas pás carregadeiras, sendo a moega apenas um instrumento direcionador da carga. Ademais, conforme descrito no EVTEA, "A movimentação interna de carga no armazém se realiza por meio de equipamentos pó carregadeiras e mini carregadeiras e carregamento dos caminhões com auxílio de moegas rodoviárias". Assim, interpreta-se que o uso de moega nessa operação serve como auxílio para a disposição da carga no veículo operando como um funil acessório, diferentemente da área IQI16.
Leilão nº 07/2023	POA02	04/22	A carga presente no armazém é direcionada a uma correia transportadora, a qual direciona o material até uma moega rodoviária, que, por fim, alimenta o caminhão.	O caminhão é alimentado diretamente por um sistema mecanizado, envolvendo o conjunto correia transportadora e moega rodoviária, semelhante ao proposto na modelagem da área IQI16.
Leilão nº 04/2020	ATU12	07/19	Conforme texto presente no próprio EVTEA, tem-se a seguinte conformação: "Movimentação interna de carga no armazém e carregamento dos caminhões por meio de equipamentos pó carregadeiras".	Entende-se que a solução apresentada para ATU12 envolve a alimentação do caminhão por meio das pás carregadeiras, diferentemente da área IQI16.
Leilão nº 08/2023	POA11	02/22	Conforme texto presente no EVTEA: "Em geral, fluxo operacional do terminal se dá por de recepção hidroviária da carga, armazenamento no POA11 e expedição rodoviária para as atividades finalísticas". Em outra passagem, tem-se: "Neste modelo, considera-se que o POA11 movimentará a carga por meio de caminhões e retroscavadeira na área do Armazém. O descarregamento das navios dos caminhões se dará com guindaste de bordo, moegas e grab".	Entende-se que a solução apresentada para POA11, vinculada à expedição da carga, envolve a alimentação do caminhão por meio de retroscavadeiras, diferentemente da área IQI16.
Processo: 50300.0085972024-18 Documento: 2227787	Terminal CDPI – Porto da Itaqui	08/24	A carga presente no armazém é direcionada a uma correia transportadora, a qual leva o material até a tulha de expedição rodoviária, que, por fim, alimenta o caminhão.	O caminhão é alimentado diretamente por um sistema mecanizado, envolvendo o conjunto correia transportadora e tulha de expedição rodoviária, semelhante ao proposto na modelagem da área IQI16.

Fonte: peça 43, p. 13.

261. Com isso, a manifestação do Laboratório foi pela inviabilidade do carregamento diretamente por pás carregadeiras, pelos motivos assim explicitados (peça 43, p. 14):

1. *Produtividade reduzida:* as pás carregadeiras já previstas no projeto têm como função principal alimentar a correia interligada ao sistema da tulha. Caso fossem utilizadas para o carregamento direto dos caminhões, a produtividade seria significativamente inferior, uma vez que o ciclo operacional da pá carregadeira (deslocamento, coleta, elevação e descarga) é mais lento do que o fluxo proporcionado pela tulha alimentada pela correia.

2. *Necessidade de maior número de equipamentos:* para alcançar uma produtividade próxima à solução da tulha, seria necessário ampliar o número de pás carregadeiras em operação.

3. *Incompatibilidade física:* o aumento do número de pás carregadeiras dentro do armazém causaria um congestionamento operacional, resultando na incompatibilidade física da operação. Além disso, mesmo com a adição de mais equipamentos, a operação não apresentaria regularidade similar de fluxo e eficiência à do carregamento automatizado pelo sistema da tulha, o que poderia gerar filas de caminhões e gargalos na expedição.

4. *Perda de capacidade estática:* a circulação constante de equipamentos dentro do armazém e a necessidade de amplas áreas dedicadas à manobra das pás carregadeiras reduziriam de forma expressiva a área útil destinada à armazenagem, comprometendo significativamente a sua capacidade estática.

262. Nesse contexto, o Poder Concedente entende que "o sistema de expedição com tulha de carregamento, proposto na modelagem IQI16, representa a alternativa mais adequada para assegurar a capacidade efetiva de expedição requerida, mantendo a eficiência e a segurança operacional do terminal, alinhada com a solução adotada em outro terminal com a mesma finalidade no Porto do Itaqui".

263. Nota-se que houve esforço relevante do LabTrans na busca por soluções alternativas após não obter cotações de mercado para esse equipamento e depois para justificar suas escolhas técnicas e metodológicas em relação à adequação desse item à operação mais eficiente do terminal. Como visto, foi justificado de maneira razoável porque as cotações de outros arrendamentos mais recentes não puderam ser utilizadas nesse caso.

264. Deve-se levar em conta também que se trata de item de baixa magnitude dentro do Capex, 6,75%, e que na audiência pública não houve questionamento nem sobre a escolha desse item nem sobre seu valor, como se nota do relatório de análise das contribuições, acostado à peça 21.

265. Ainda que se trate de cotação com certo grau de defasagem (3/2021), também é pertinente reconhecer que foi obtida de terminal com operação e porte semelhante e no mesmo porto onde o IQI16 será instalado. Por todo esse contexto, entende-se justificado o preço unitário e a composição de equipamentos para este item.

266. **Portanto, considerando as particularidades do terminal, a equipe de auditoria não encontrou indícios de irregularidade na adoção do custo total para esse item.**

V.5 Serviços Preliminares – Demolições

267. Segundo o estudo, este item justifica-se dado “as estruturas existentes encontrarem-se comprometidas e em estado não operacional, conforme constatado em visita técnica”.

268. Apresentou também tabela que contém o detalhamento dos serviços que compõem o valor total de R\$ 5.240.000,00 contido no estudo, que representa 4,22% do Capex do terminal (peça 34, p. 14).

269. Observa-se que o serviço de maior relevância, com valor de R\$ 3.910.000,00, é a demolição da torre de serviço, dos silos e da edificação auxiliar.

270. Para a estimativa dos custos referentes ao serviço supracitado, em razão da complexidade envolvida na execução desse tipo de intervenção, optou-se pela realização de pesquisas de mercado com empresas especializadas. Nesse contexto, foram contatadas 18 empresas, das quais somente duas forneceram cotações.

271. Ao avaliar as propostas recebidas, o LabTrans informou que optou pela proposta com menor custo de execução e com técnica suficiente para atender à demanda solicitada. Sobre o valor obtido na proposta foram aplicados o índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (-4,18%) e o BDI (11,10%) para itens de mero fornecimento e instalação de materiais e equipamentos.

272. **Sendo assim, considerando as particularidades do serviço citado, a equipe de auditoria não encontrou indícios de irregularidade na composição do custo total.**

V.6 Torre de transferência TT-01 com 1 elevador de canecas de 750 t/h

273. Em relação à aquisição de uma torre de transferência TT-01 com um elevador de canecas, de valor R\$ 4.857.000,00 (3,91% do Capex total), apresentou-se a seguinte fundamentação técnica (peça 34, p. 15):

A torre de transferência equipada com elevador de canecas de 750 t/h está fundamentada na necessidade de realocação da carga proveniente do descarregamento dos caminhões provenientes dos cais. Assim, os veículos provenientes dos cais despejam a carga na moega do armazém, sendo esta direcionada para o topo da estrutura de forma a posteriormente ser alocada em cada baía do armazém.

A distribuição da carga nas baias do armazém ocorre por meio de uma descarga vertical, usando uma estrutura mecanizada, a qual necessita que haja um elevador de canecas para direcionar a carga ao topo da estrutura. Com o uso dessa estrutura para a formação das pilhas, é possível que sejam atingidas alturas de empilhamento maiores, propiciando a obtenção da capacidade estática considerada para o armazém.

274. No tocante ao preço adotado para a torre de transferência TT01 com o elevador de canecas de 750 t/h, o LabTrans relatou (peça 34, p. 16) que entrou em contato com 8 empresas para obtenção de orçamento e recebeu propostas de duas dessas empresas.

275. Desse modo, o valor considerado para o elevador de canecas é referente à média dos dois orçamentos, totalizando R\$ 3.250.347,73. Sobre esse montante, é acrescido o valor da torre de transferência, R\$ 1.395.334,00, totalizando R\$ 4.645.681,24. Sobre o valor obtido foram aplicados o índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (-5,9%) e o BDI (11,10%) para itens de mero fornecimento e instalação de materiais e equipamentos.

276. Em relação à capacidade nominal adotada para o elevador de canecas, de 750 t/h, o laboratório esclareceu (peça 34, p. 17) que como no fluxo de entrada podem ocorrer momentos de demanda-pico e o MHC está dimensionado para capacidade de 750 t/h, é necessário que o elevador tenha a mesma capacidade para garantir a equivalência entre os sistemas.

277. **Com isso, considerando as necessidades de capacidade citadas, a equipe de auditoria não encontrou indícios de irregularidade na composição do custo total.**

V.7 Renovação de equipamentos (retrofit)

278. Na planilha de modelagem financeira apresentada no EVTEA do terminal (item não digitalizável da peça 19), são previstas duas parcelas referentes ao retrofit dos equipamentos do terminal.

279. A primeira parcela, de valor R\$ 8.134.000,00, tem sua incidência prevista para o 10º ano contratual. Já a segunda parcela, de idêntico valor, está prevista para o 18º ano do contrato.

280. Sobre ambas as parcelas foi considerado percentual para contingências (5%), o que resultou no valor final de R\$ 8.540.700,00.

281. Nesse contexto, a unidade técnica solicitou, no item “b” do 1º OR (peça 31, p. 1), esclarecimentos sobre a composição desse valor.

282. O LabTrans forneceu (peça 34, p. 1) o critério adotado e metodologia de cálculo para composição da rubrica:

O critério de renovação foi aplicado somente sobre o CAPEX das pás carregadeiras, haja vista que esse tipo de equipamento enseja substituição periódica (vida útil). Os demais equipamentos não apresentam necessidade de troca, e sim de manutenção periódica para preservação de sua vida útil, de modo que o valor de manutenção foi considerado na rubrica “manutenção de equipamentos” no cálculo do custo operacional (OPEX).

283. Com isso, visto que o custo com as pás carregadeiras está previsto em R\$ 8.134.000,00 (sem BDI), ao aplicar o percentual de contingências atinge-se o valor considerado na modelagem.

284. Ressalta-se que a metodologia adotada representou mudança significativa em relação ao normalmente aplicável nos processos anteriores examinados no âmbito desta Corte, os quais adotavam como proxy aplicar 50% do valor de todos os equipamentos contidos no EVTEA, ao contrário deste estudo, que aplicou retrofit apenas para as pás carregadeiras.

285. Nesse tocante, no item ‘b’ do 2º OR (peça 39, p. 1), solicitou-se esclarecimentos acerca dos estudos e pesquisas que foram realizados para garantir que os demais equipamentos constantes da faixa A da curva ABC do Capex não necessitariam da previsão de retrofit.

286. Em resposta (peça 43, p. 2), foi declarado que “considerando a prática estabelecida nas modelagens, o estudo desenvolvido para a área de arrendamento IQI16 será ajustado, considerando retrofit de 50% sobre o valor total dos equipamentos”.

287. Apresentou-se, então, a tabela abaixo com os custos totais de cada equipamento e consequentes valores que comporão a rubrica de renovação de equipamentos após o ajuste na modelagem. Observa-se que cada parcela do retrofit totalizará R\$ 28.747.000,00 (frente a parcelas de aproximadamente R\$ 8,5 milhões consideradas anteriormente).

Tabela 8: Novos valores do retrofit no IQI16

EQUIPAMENTO	CUSTO TOTAL (INCLUSO BDI)	VALOR DO RETROFIT
Transportador de correias TC01 750 t/h	R\$ 410.000,00	R\$ 205.000,00
Transportador de correias TC02 750 t/h	R\$ 1.100.000,00	R\$ 550.000,00
Transportador de correias TC03 750 t/h	R\$ 2.574.000,00	R\$ 1.287.000,00
Transportador de correias TC04 400 t/h	R\$ 2.814.000,00	R\$ 1.407.000,00
Transportador de correias TC05 400 t/h	R\$ 280.000,00	R\$ 140.000,00
Moega portuária 50 m³	R\$ 1.091.000,00	R\$ 545.500,00
MHC 750 t/h	R\$ 25.761.000,00	R\$ 12.880.500,00
Tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h	R\$ 8.385.000,00	R\$ 4.192.500,00
Moega com supressor de pó 375 t/h	R\$ 1.046.000,00	R\$ 523.000,00
Torres de transferência TT-01 com 1 elevador de canecas de 750 t/h	R\$ 4.803.000,00¹	R\$ 2.401.500,00
Balanças rodoviárias	R\$ 1.376.000,00	R\$ 688.000,00
Pás carregadeiras	R\$ 7.854.000,00	R\$ 3.927.000,00



Fonte: peça 43, p. 2.

288. *Nesse contexto, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal.*

VI. Custos Operacionais (Operational Expenditure - Opex)

289. *No que concerne ao Opex, considerando a movimentação média anual prevista (incluindo período de ramp up) de 920.347,83 toneladas apontadas na modelagem, estimou-se R\$ 41.219.458,35 anuais em despesas operacionais fixas e variáveis para o arrendamento em tela, conforme a curva ABC apresentada no quadro abaixo:*

Tabela 9: Curva ABC das despesas operacionais (Opex) no IQI16

Categoria de custo	Tipo de despesa	Und	Qntd	Custo Unitário (R\$)	Custo Anual (R\$)	%	% acum.	ABC
OGMO	Variável	R\$/t	920.348	13,10	12.056.556,52	29,25%	29,25%	A
Carrossel de caminhões - desembarque	Variável	R\$/t	920.348	12,36	11.375.499,13	27,60%	56,85%	A
Administrativo	Fixo	R\$	-	-	4.014.818,96	9,74%	66,59%	A
Combustível e Lubrificante	Variável	R\$/t	920.348	3,32	3.055.569,46	7,41%	74,00%	A
Tarifas pagas a Autoridade Portuária	Variável	R\$/t	920.348	2,43	2.236.445,22	5,43%	79,43%	A
Contingências (5%)					1.962.831,35	4,76%	84,19%	B
Operações	Fixo	R\$	-	-	1.447.649,76	3,51%	87,70%	B
Eletricidade - equipamentos	Variável	R\$/t	920.348	0,89	816.443,23	1,98%	89,68%	B
Equipamentos	Fixo	R\$	-	-	628.040,00	1,52%	91,20%	C
Segurança	Fixo	R\$	-	-	485.931,05	1,18%	92,38%	C
Contabilidade, jurídico e consultoria	Fixo	R\$	-	-	441.925,97	1,07%	93,46%	C
Veículos, combustíveis	Fixo	R\$	-	-	417.442,99	1,01%	94,47%	C
Manutenção	Fixo	R\$	-	-	412.391,09	1,00%	95,47%	C
Infraestrutura (civil)	Fixo	R\$	-	-	307.225,00	0,75%	96,21%	C
Ambiental	Fixo	R\$	-	-	299.766,59	0,73%	96,94%	C
Seguros	Fixo	R\$	-	-	245.250,40	0,59%	97,54%	C
Eletricidade - escritório	Fixo	R\$	-	-	240.128,23	0,58%	98,12%	C
Comunicações	Fixo	R\$	-	-	218.227,54	0,53%	98,65%	C
Limpeza	Fixo	R\$	-	-	183.551,33	0,45%	99,09%	C
Outros (suprimentos, TI e alimentação)	Fixo	R\$	-	-	177.410,17	0,43%	99,52%	C
Eletricidade - iluminação	Fixo	R\$	-	-	136.319,05	0,33%	99,85%	C
Água e esgoto	Fixo	R\$	-	-	37.132,30	0,09%	99,94%	C
IPTU	Fixo	R\$	-	-	22.903,02	0,06%	100,00%	C
TOTAL					41.219.458,35			

Fonte: elaboração própria com base na planilha de modelagem financeira “6. IQI16_EVTEA - Seção F - Financeiro_VI” (item não digitalizável da peça 19).

Análise da AudPortoFerrovia

290. *A partir da tabela elaborada, a análise do Opex apresentado para o terminal recairá sobre os cinco itens contidos na faixa A da tabela, que somados representam cerca de 80% do valor total das despesas operacionais.*

VI.1 OGMO

291. *Em relação ao custo adotado para a rubrica Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), de R\$ 13,10/t, foi enviada solicitação (item “f”, peça 31 p. 2) ao Ministério para que apresentasse a fundamentação técnica e memória de cálculo, com as respectivas evidências, que amparassem o custo utilizado na modelagem.*

292. *O LabTrans esclareceu (peça 34, p. 18) que o valor considerado na modelagem está parametrizado nos seguintes documentos oficiais:*

- *Convenção Coletiva de Trabalho 2024-2025, firmada entre o Sindicato dos Operadores Portuários do Maranhão (Sindomar) e o Sindicato dos Trabalhadores Portuários Avulsos de Capatazia, Arrumadores e dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em geral de São Luís.*
- *Convenção Coletiva de Trabalho 2024-2026, firmada entre o Sindomar e o Sindicatos dos Estivadores e dos Trabalhadores em Estiva de Minério do Maranhão.*
- *Informações para Operadores que Requisitam Associação ao OGMO Itaqui, presentes no arquivo intitulado 1. ADM-PR-002-Informações para operadores que requisitam associação ao OGMO Itaqui.*

293. *O laboratório apresentou também as tabelas com cálculos que resultam no unitário adotado, considerando as taxas que representam os diferentes serviços prestados pela mão de obra e os percentuais legais aplicáveis como férias, 13°, adicionais, entre outros.*

294. *Com isso, o cálculo do custo unitário foi realizado para cada faixa horária e para as características dos dias da semana e a média ponderada da incidência para dias não úteis teve como referência o ano de 2025, considerando turnos de 6 horas, em que a operação ocorre com dois ternos.*

295. *Por fim, nas tabelas apresentadas na peça 24, p. 20-21, apresentou-se os resultados de custo unitário para os diferentes períodos e dias da semana, segregado por categoria de trabalhadores.*

296. *Nesse tocante, para garantir que o cálculo resultante no unitário do OGMO pudesse ser auditado, no item ‘j’ do 2º OR (peça 39, p. 3) foi solicitada a planilha em excel para viabilizar o exame técnico das tabelas apresentadas.*

297. *A planilha fornecida se encontra na peça 44. Mediante sua análise, foi identificada inconsistência no somatório dos custos da mão de obra devido a erro na fórmula. Por celeridade processual, foi enviado e-mail ao Ministério acerca dessa questão, o qual confirmou o defeito e comprometeu-se a saná-lo (peça 48).*

298. *Com a correção, o custo unitário do OGMO, inicialmente apresentado em R\$ 13,10/t, passará para R\$ 15,23 por tonelada. Essa alteração resultará em um incremento de aproximadamente R\$ 2 milhões no custo médio anual com o OGMO considerado na modelagem, o qual passará a representar 32,5% do Opex total previsto para o terminal*

299. *Com isso, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada.*

VI.2 Carrossel de Caminhões

300. *O custo com Carrossel de Caminhões se refere ao sistema de transporte interno no terminal, englobando a movimentação da carga entre o desembarque nos berços de atracação até o armazém contido na área do IQI16.*

301. *Em relação ao valor adotado, foi enviada solicitação (item “e”, peça 31 p. 2) ao Ministério para que apresentasse a fundamentação técnica e memória de cálculo, com as respectivas evidências, que amparassem o custo utilizado na modelagem.*



302. *Adicionalmente, solicitou-se esclarecimento sobre a consulta de preços ter sido realizada somente com duas transportadoras, bem como o motivo pela não adoção do preço mais baixo para cálculo dos custos variáveis.*

303. *Sendo assim, o LabTrans esclareceu (peça 34, p. 18) que o motivo pelo qual a consulta de preços foi realizada com duas transportadoras é que, “conforme informações obtidas com a Autoridade Portuária, seriam as duas maiores representantes na realização desse tipo de serviço no Porto do Itaquí”.*

304. *Referente à motivação pela não adoção do preço mais baixo para o custo unitário do Carrossel de Caminhões, o laboratório manifestou que “o procedimento foi adotado no sentido de mitigar a incerteza quanto ao valor a ser praticado pela empresa a ser contratada pelo futuro arrendatário para a operação”. Complementou também que a “utilização da média traz uma dimensão conservadora à avaliação do empreendimento”.*

305. *Em relação a obtenção de cotação com duas empresas, solicitou-se, no item ‘i’ do 2º OR (peça 39, p. 5), esclarecer se haveria dificuldades em obter mais cotações para o serviço, na medida em que não restou evidenciado a inexistência de outros fornecedores.*

306. *Em resposta, o Laboratório informou que (peça 43, p. 15) “em novo contato com a Autoridade Portuária, foram mencionadas mais três empresas que realizam o transporte interno de granéis minerais no Porto do Itaquí, que serão abordadas para obtenção de cotações do serviço em questão”.*

307. *Em conclusão, manifestou que “não há óbice quanto ao incremento das cotações a serem realizadas, de modo que as ações para melhor qualificação do valor estão em andamento, para posterior ajuste no estudo”.*

308. *Nesse contexto, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, em atendimento ao Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado.*

VI.3 Administrativo

309. *No tocante aos custos Administrativos contidos na tabela, a Seção D – Operacional (peça 17) traz o embasamento técnico e metodologia de cálculo adotadas para atingimento do valor final considerado na modelagem.*

310. *Essa rubrica é composta pelos custos com a mão de obra administrativa, ambiental, operacional e de manutenção.*

311. *Em relação à equipe administrativa, apresentou-se na peça 17, p. 9 tabela elaborada pelo LabTrans com a evolução do tamanho da equipe conforme o faturamento anual do empreendimento.*

312. *Visto que o faturamento anual previsto para o empreendimento tem como média aproximadamente R\$ 76,6 milhões, a equipe administrativa ideal é composta de 20 profissionais.*

313. *O salário referencial para cada cargo foi elaborado conforme metodologia descrita na Seção D – Operacional (peça 17, p. 12).*

314. *Em resumo, os valores dos salários foram definidos com base no SICRO e na Tabela Referencial de Consultoria, ambos do DNIT. Com exceção do cargo de diretor geral, o qual utilizou-se a média salarial de EVTEAs de arrendamentos portuários.*

315. *Já os encargos foram calculados conforme a composição específica das funções indicadas no SICRO e na Tabela Referencial de Consultoria.*

316. *Os cálculos em análise foram explicitados no arquivo de modelagem financeira (item não digitalizável da peça 19), na aba ‘CF_MDO’.*

317. *O resultado obtido, na análise da equipe de auditoria, utilizou valores e metodologias pertinentes e aceitáveis, não impactando na continuidade do certame.*

VI.4 Combustível e Lubrificante

318. Os custos variáveis com Combustível e Lubrificante constam da aba “CV_UTILIDADES” do arquivo de modelagem financeira (item não digitalizável da peça 19).

319. O valor unitário adotado, de R\$ 3,32/t, foi calculado mediante a estimativa de consumo mensal, em litros, para o MHC e para as sete pás carregadeiras.

320. *Nesse sentido, entende-se adequada a previsão do custo total para o item.*

VI.5 Tarifas pagas à Autoridade Portuária

321. Conforme apresentado na Seção D – Operacional (peça 17, p. 20), este item decorre da tabela tarifária vigente no Porto do Itaqui (instituída pela Portaria-PRE 209, de 27 de setembro de 2021), equivalente ao valor de R\$ 2,43/tonelada movimentada.

322. Dessa forma, foi questionado (item “i”, peça 31 p. 2) acerca da necessidade de incluir o adicional de 5% referente a contingência sobre a rubrica, considerando que ela é previamente definida.

323. Sobre esse aspecto, o LabTrans se posicionou (peça 34, p. 22) que se considera “correta a aplicação das contingências sobre os custos calculados a partir da tarifa pública, dada a incerteza quanto ao volume a ser movimentado”.

324. Contudo, o Ministério já havia se manifestado, no âmbito do processo de desestatização do terminal VDC29 (peça 32, p. 8, do TC 018.517/2024-20), sobre a não aplicação do percentual de contingência para as tarifas portuárias.

325. Nesse sentido, foi solicitado, no item ‘k’ do 2º OR (peça 39, p. 3), esclarecimentos sobre o posicionamento do Poder Concedente pela manutenção do acréscimo, até por critério de padronização dos estudos.

326. Na resposta (peça 43, p. 16), o Laboratório se posicionou pelo ajuste da inconsistência identificada:

Tendo em vista o exposto na argumentação do TCU quanto à prática usual em relação à elaboração dos EVTEAs, o LabTrans/UFSC ajustará a análise para que corresponda ao procedimento adotado pela modelagem padrão dos estudos portuários já examinados pelo Tribunal.

327. Assim sendo, **entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.**

CONCLUSÃO

328. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

329. O terminal, pelas suas próprias características (baixo investimento e simplicidade operacional), apresentava-se como candidato à solicitação de dispensa de análise prevista na IN-TCU 81/2018 baseado no princípio da insignificância. Observou-se, contudo, que havia riscos específicos que mereciam tratamento mais aprofundado por parte desta Corte.

330. A primeira delas foi a inclusão de restrição à participação no leilão de empresas que já atuem no Porto do Itaqui, conforme constante da cláusula 12.3 da minuta de edital (peça 8, p. 22):

12.3. Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaqui que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.



331. *Outro ponto de cuidado foi o EVTEA, que, diferentemente das últimas licitações, foi conduzido e desenvolvido pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans/UFSC) e, posteriormente, encaminhado pela Infra S.A.*

332. *Nesse contexto, realizou-se o exame do EVTEA com escopo reduzido, assim definido:*

a) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, especialmente no que tange à restrição de participação no certame contida no item 12.3 da minuta de edital;

b) aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA; e

c) razoabilidade e coerência dos investimentos (Capex) e dos custos operacionais (Opex).

333. *Sobre a restrição, observou-se que a citada cláusula surgiu originalmente no Voto do Diretor Relator no âmbito do julgamento pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) dos estudos. Em síntese, evidenciou-se que, para corrigir problema logístico, porque o terminal IQI16 seria menos competitivo por não poder adotar solução de engenharia mecanizada (esteiras), a Antaq, sem qualquer fundamentação em estudos, determinou a inclusão de remédio extremo de cunho concorrencial, o que se mostra desarrazoado.*

334. *Avaliou-se que a Lei das Agências Reguladoras, 13.848/2019, bem como a jurisprudência desta Corte, materializada no Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, atestam que esse tipo de restrição não pode se manifestar diretamente pela Antaq sem ter sido realizado estudo concorrencial robusto em cooperação técnica com os órgãos de defesa da concorrência, especialmente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae). Dessa forma, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Antaq que, previamente à licitação do terminal portuário IQI16, promovam estudos concorrenciais que justifiquem tal medida.*

335. *Considerando que as condições de participação no leilão são tidas como atributo básico e fundamental do certame e que a restrição em comento não teria sido discutida com a sociedade por ter sido adotada apenas no final do processo, quando do julgamento da Antaq, sugeriu-se determinação para que, caso os estudos concorrenciais de fato demonstrem a pertinência da medida, que seja promovida nova audiência pública. Essa medida encontra respaldo tanto no princípio constitucional da publicidade, na Lei dos Procedimentos Administrativos e na Resolução-Antaq 6.455/2018 quanto na jurisprudência desta Corte, materializada nos Acórdãos 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, e 3.661/2013-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes.*

336. *No entanto, entendeu-se pertinente propor, também, determinação alternativa caso o Poder Concedente exclua por conta própria a restrição em comento diante do exame da unidade técnica. Nesse caso, por conseguinte, torna-se desnecessário o desenvolvimento de estudos concorrenciais, bem como a repetição da audiência pública.*

337. *Além disso, visando orientar a atuação da administração pública, foi proposto dar ciência da irregularidade aos mesmos órgãos da administração acerca da necessidade de motivar a inclusão de cláusulas restritivas no edital de licitação com base em estudos concorrenciais robustos e em cooperação técnica dos órgãos de defesa da concorrência.*

338. *No caso da aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA, foram identificadas duas inconsistências no arquivo de modelagem financeira, frente a decisões proferidas em processos de desestatização portuárias já analisados por esta Corte de Contas.*

339. *A primeira inconsistência tratava da ausência de crédito de PIS/Cofins sobre os custos de manutenção previstos no Opex, matéria já pacificada no processo que tratou do arrendamento do terminal ITG02 (TC 039.355/2023-3), por meio do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário.*

340. *A segunda dizia respeito à não inclusão do benefício tributário da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no cálculo do VPL do terminal.*

Buscando a padronização dos processos de desestatização portuária, menciona-se que em processo anterior, referente à desestatização do terminal VDC29 (TC 018.517/2024-2), o benefício da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) havia sido incorporado ao VPL apresentado.

341. *Ambas as incongruências contaram com o comprometimento do Poder Concedente em ajustar a modelagem antes de preceder à licitação, resultando em propostas de deixar de determinar, sem prejuízo de que os ajustes sejam objeto de monitoramento pela unidade técnica.*

342. *No que tange ao Capex, foi realizada curva ABC dos investimentos e a análise permitiu selecionar os seis itens da faixa A mais relevantes, que representavam 80% dos investimentos, bem como sobre a rubrica de renovação de equipamentos (retrofit).*

343. *No item mais relevante, Implantação do Armazém, foi identificada inconsistência na memória de cálculo referente ao serviço mais significativo dentre aqueles que compõem a rubrica analisada. Com isso, o LabTrans ajustou a memória de cálculo e sinalizou também a necessidade de corrigir as menções à área construída do armazém. Apesar dessas correções, o valor total previsto para a obra permaneceu inalterado, tornando desnecessário propor qualquer encaminhamento sobre a questão.*

344. *O segundo item mais significativo é o guindaste intitulado MHC (mobile harbour crane), com capacidade de 750 t/h. Seu preço foi estimado baseando-se em cotação de apenas um fornecedor. No entanto, após o exame da equipe, o Laboratório obteve a cotação de uma segunda empresa e adotou a média entre as duas cotações obtidas para a formação do preço final, reduzindo o custo total em R\$ 4 milhões, gerando proposta de encaminhamento de deixar de determinar.*

345. *Para o terceiro item analisado, a aquisição de sete pás carregadeiras, o Poder Concedente forneceu a memória de cálculo que considerava as especificações técnicas dos equipamentos, utilizando fatores como capacidade da caçamba, tempos médios de manobra, distância média por ciclo e demanda horária de expedição. Após revisitar o cálculo realizado para o custo unitário de cada pá carregadeira, o LabTrans identificou a necessidade de atualização do valor considerado na modelagem, o que possibilitou formular proposta de deixar de determinar.*

346. *Em relação à aquisição da tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h, o LabTrans buscou junto ao mercado cotações, mas não obteve respostas. Sendo assim, utilizou equipamentos constantes da Lista de Bens Reversíveis de outros arrendamentos do Porto do Itaquí, a qual contemplava valores vinculados aos investimentos da empresa COPI, terminal destinado à movimentação de fertilizantes semelhante ao IQI16, na data base de março/2021.*

347. *Após questionamentos da equipe, restou devidamente justificada a decisão técnica do Laboratório na adoção desta solução logística, bem como seu esforço na circularização do item, apesar da ausência de opções válidas de comparação em estudos mais recentes licitados pelo Governo. Ademais, por se tratar de item que responde a apenas 6,75% do Capex e que não enfrentou quaisquer críticas nas contribuições da audiência pública, acatou-se as justificativas apresentadas e considerou razoável seu custo total conforme incluído no EVTEA.*

348. *Sobre a renovação de equipamentos (retrofit), verificou-se que a metodologia aplicada pelo LabTrans, de apenas considerar a renovação das pás carregadeiras, diferenciava de forma significativa da adotada nos estudos conduzidos pela Infra S.A, que prevê a destinação de recursos na ordem de 50% do valor de todos os equipamentos. A equipe questionou se a metodologia do Laboratório garantia que os demais equipamentos teriam recursos para serem substituídos mantendo-se as obrigações do contrato e, em resposta, o Poder Concedente entendeu por padronizar os estudos e aplicar ao IQI16 o método anterior, de considerar 50% do valor de todos os equipamentos novos. Dessa forma, propõe-se deixar de determinar os ajustes no cálculo do retrofit.*

349. Para análise do Opex contido na modelagem financeira também foi adotada a metodologia da curva ABC, tendo sido examinados todos aqueles custos e despesas contidos na faixa A, que representaram cerca de 80% do valor total de despesas.

350. Para o item mais significativo, o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), identificou-se inconsistência na fórmula do somatório dos custos, a qual foi confirmada pelo Ministério, que possibilita realizar a proposta deixar de determinar.

351. Para o custo unitário com Carrossel de Caminhões, observou-se que foi estimado baseado na cotação de apenas duas empresas transportadoras da região indicadas pela Autoridade Portuária. Após questionamentos da equipe, o Poder Concedente comprometeu-se a obter novas referências, gerando proposta de deixar de determinar.

352. Por fim, sobre a rubrica de Tarifas Pagas à Autoridade Portuária, identificou-se inconsistência, pois ao valor da planilha contemplava o acréscimo do percentual de contingência (5%), mas que o Ministério já havia se pronunciado em outros processos que não devia ocorrer. Com isso, buscando a padronização dos EVTEAs de desestatização portuária, o Poder Concedente comprometeu-se a retirar essa parcela, que permitiu formular a proposta de deixar de determinar.

353. Registre-se também que nos termos do art. 9º, § 8º, da IN-TCU 81/2018 e do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, as propostas de encaminhamento da presente instrução foram apresentadas ao MPor, à Antaq, à Infra S.A. em reunião de encerramento dos trabalhos realizada em 28/8/2025, momento no qual foi demonstrado interesse pelas partes em apresentar contribuições adicionais àquelas expostas na reunião.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

354. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i. antes da licitação, sejam promovidos estudos concorrenciais em cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, notadamente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae) do Ministério da Fazenda, de forma a justificar a restrição à participação no certame para arrendamento do Terminal IQI16 de empresas que atuem no mercado de movimentação de fertilizantes no Porto do Itaquí, constante do item 12.3 da minuta de edital, considerando os termos do art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019, do art. 20 da Lei 10.233/2001, do art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, do art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019, do art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues;

ii. alternativamente ao item supra, exclua a restrição à participação no certame para arrendamento do Terminal IQI16 de empresas que atuem no mercado de movimentação de fertilizantes no Porto do Itaquí, constante do item 12.3 da minuta de edital, considerando que a sua inclusão sem a realização de estudos concorrenciais infringe os termos do art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019, do art. 20 da Lei 10.233/2001, do art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, do art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019, do art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e

iii. caso, após a finalização dos estudos concorrenciais do IQI16, permaneça a necessidade de intervenção estatal no mercado que justifique a inclusão de dispositivo restritivo à participação de interessados no edital de licitação, promova nova e competente audiência e/ou consulta pública antes da publicação do edital de licitação do terminal portuário ora em análise, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 32 e 34 da Lei 9.784/1999, art. 34A, §1º, da Lei 10.233/2001, art. 3º, incisos I, IV e V c/c o art. 19, inciso II, do Anexo da Resolução-Antaq 6.455/2018, bem como o disposto no Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes e 3.661/2013-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes.



b) dar ciência ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a previsão de restrições à participação de licitantes em leilões do setor portuário de forma direta pela Agência sem estudos concorrenciais prévios e sem a participação dos órgãos de defesa da concorrência, em especial o Cade, afronta o art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019, o art. 20 da Lei 10.233/2001, o art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, o art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019, o art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e

c) deixar de determinar ao MPor, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação:

i. atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;

ii. incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;

iii. incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;

iv. utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;

v. atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;

vi. alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;

vii. corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;

viii. obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, em atendimento ao Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e

ix. excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.”

2. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

2. A área em comento, caracterizada como *brownfield* (previamente ocupada por estruturas operacionais) conta com aproximadamente 21.765 m² e corresponde à antiga área da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujas atividades consistiam na movimentação e armazenamento de arroz. As instalações apresentam dificuldades logísticas em função da ausência de investimentos e de infraestrutura adequada (peça 14, p. 14).

3. Para a reestruturação da área e sua adequação para o novo terminal de graneis sólidos, caberá ao futuro arrendatário a realização dos seguintes investimentos mínimos, em resumo:

a) Demolição de infraestruturas existentes comprometidas;

b) Implantação de guindaste móvel (MHC), tulha, moega, balanças, bem como sistemas de recepção (por carrossel de caminhões) e de expedição que atendam à prancha efetiva de 300 t/h;

c) Implantação de estrutura de armazenagem com capacidade estática mínima de 70 mil toneladas; e

d) Implantação de estacionamento, cercamento e controle de acesso ao terminal e à área alfandegada.

4. A tabela a seguir sintetiza os principais resultados-chave da modelagem econômico-financeira do arrendamento, tais como: receita bruta global, investimentos, despesas operacionais, remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL). O prazo previsto para o contrato é de 25 anos, prorrogável até o limite máximo de 70 anos.

RESULTADOS GERAIS	
Movimentação total (t)	21.168.000
Preço (R\$/t)	R\$ 83,20
Receita bruta global	R\$ 1.761.177.600,00
CAPEX total	R\$ 139.115.360,00
OPEX total	R\$ 952.400.645,41
Fluxo de caixa global do projeto	R\$ 257.964.616,23
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (SEM VALORES DE ARRENDAMENTO)	
TIR	10,61%
VPL do projeto (R\$)	R\$ 6.989.460,00
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (COM VALOR DE ARRENDAMENTO)	
TIR	9,92%
VPL (R\$)	R\$ -
VALORES DE ARRENDAMENTO	
Arrendamento global	R\$ 31.561.804,13
Valor de remuneração mensal fixo	R\$ 46.255,55
Valor de remuneração mensal variável (R\$/t)	R\$ 0,84
Valor de remuneração mensal médio	R\$ 105.206,01

Fonte: Seção F – Financeiro do EVTEA (Peça 19, p. 11).

5. O EVTEA do projeto concessório foi elaborado pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans/UFSC) e, posteriormente, encaminhado pela Infra S.A. (peças 13 a 19). Após examinar os documentos disponibilizados pelo Ministério de Portos e Aeroportos (peças 2 a 10), a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) produziu o parecer reproduzido no Relatório precedente (peça 69).

6. A análise empreendida pela área técnica do TCU englobou o seguinte escopo:

a) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, especialmente no que tange à restrição de participação no certame contida no item 12.3 da minuta de edital;

b) aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA; e

c) razoabilidade e coerência dos investimentos (*Capex*) e dos custos operacionais (*Opex*).



7. Os apontamentos da AudPortoFerrovia cingiram-se principalmente à cláusula de restrição, na licitação do IQI16, às empresas que já atuam na movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui, a qual será abordada mais adiante.

8. Além dessa questão, durante a realização da auditoria foram identificadas impropriedades que, após terem sido comunicadas ao Ministério de Portos e Aeroportos, a Pasta se comprometeu a ajustar previamente à publicação do edital. Por esse motivo, a unidade instrutiva propôs deixar de determinar ao MPor a correção das falhas, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva correção dos documentos (peça 69, p. 49).

9. **Manifesto minha concordância em relação a essas questões pontuais que foram sinalizadas e detalhadas no relatório da área técnica**, pelas quais o poder executivo já assumiu a responsabilidade pela correção. A lista de ajustes compreende:

a) atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;

b) incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;

c) incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;

d) utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;

e) atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;

f) alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;

g) corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;

h) obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e

i) excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.

10. **Passo agora a tratar da restrição aos atuais operadores do Porto de Itaqui** que já movimentam carga de fertilizantes. Nos termos do edital, tais empresas só poderão ser declaradas vencedoras caso não haja outro proponente com proposta válida.

11. A restrição encontra-se veiculada na cláusula 12.3 do edital e foi objeto de escrutínio pela unidade técnica. *In verbis*:

12.3. Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaqui que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.

12.4. A regra prevista no item 12.3 se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum.

12. O embasamento para a restrição constou de manifestação do Diretor relator do processo na Antaq. O principal argumento para a imposição da medida seria a concorrência assimétrica que o futuro arrendatário enfrentará, pois os demais terminais que movimentam fertilizantes em Itaqui possuem ligação com o cais através de equipamento mecânico (esteiras), já o IQI16 não possui acesso



direto a nenhum berço e deverá realizar as operações por meio de içamento da carga por guindastes e transporte por carrossel de caminhões, sistema menos eficiente.

13. Em razão dessa questão e visando ampliar a competição entre os terminais, o Sr. Diretor propôs a adoção de restrição, no processo licitatório, às atuais arrendatárias e empresas possuidoras de contratos de passagem que possuam no seu perfil de carga fertilizantes, assim como a priorização de atracação para navios que transportam carga para o IQI16.

14. A unidade técnica do TCU convergiu com a sugestão de prioridade de atracação, mas divergiu da cláusula restritiva à participação dos atuais incumbentes, com base nos seguintes argumentos principais:

a) segundo os estudos apresentados, existe demanda reprimida para movimentação de fertilizantes no porto e os berços encontram-se com alta taxa de ocupação, portanto a questão logística interna do porto não inviabilizaria economicamente o IQI16;

b) a prancha média operacional prevista no EVTEA para o terminal (300 t/h) é superior à prancha média efetiva atualmente observada nos demais terminais de Itaqui que movimentam fertilizantes por esteiras, portanto a produtividade seria compatível caso fosse adotada tanto a solução de movimentação mecanizada, como por caminhões; e

c) em processos de arrendamento de outros terminais que continham cláusulas restritivas à participação de incumbentes e que abordaram questões concorrenciais, a Antaq ouviu previamente o Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), o que não se verificou no presente caso.

15. Nessa linha, o parecer da AudPortoFerrovia propõe determinar que o MPor e a Antaq promovam estudos concorrenciais em cooperação com os órgãos de defesa da concorrência (Cade e Secretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação do Ministério da Fazenda – Seae) e realizem nova audiência pública antes da publicação do edital ou, alternativamente, excluam a cláusula restritiva à participação de incumbentes no certame (peça 69, p. 48).

16. **Passo a me manifestar, adiantando que discordo da unidade técnica**, em razão dos motivos a seguir alinhavados.

17. É cediço que os estudos de viabilidade econômica projetam para os próximos anos uma expansão e consolidação da fronteira agrícola do cerrado na direção norte, particularmente na região conhecida por Matopiba. Tal constatação acarreta a necessidade de aumento de infraestrutura nos portos do chamado Arco Norte para, além de escoar parte da safra para a exportação, sustentar também a demanda crescente por fertilizantes.

18. Contudo, o fato de o porto de Itaqui atualmente já se encontrar pressionado para atender a movimentação desse tipo de carga – via de regra importada – não invalida as questões de competição entre os terminais portuários, que disputam entre si aquele que consegue prestar o melhor serviço, pelo preço mais competitivo. Portanto, **a existência de demanda reprimida no cenário considerado não anula as preocupações concorrenciais intraporto.**

19. Em relação à previsão de que a prancha média (movimentação de carga por unidade de tempo) do terminal IQI16 encontrar-se acima dos índices atualmente praticados pelos outros terminais já instalados em Itaqui, tal premissa não permite concluir que o arrendamento em questão estaria em posição de equilíbrio concorrencial com os demais. Isso porque a prancha média traduz apenas o parâmetro da produtividade, desconsiderando variáveis importantes, notadamente o custo operacional.

20. É razoável admitir que a mobilização de guindastes, de caminhões e de pessoal qualificado para a transporte da carga entre o cais e o armazém envolve custos totalmente diferentes quando se compara com um terminal que dispõe de ligação física com o berço, através de infraestrutura de

esteira. Além disso, a operação em sistema de carrossel requer um nível muito maior de coordenação com os demais intervenientes do porto, bem como está mais exposta a intempéries e interrupções.

21. Em vista desses pontos – e a par da informação prestada pela Emap nos autos da inviabilidade de conexão da área em estudo ao cais por sistema mecanizado – entendo que **as condições para a prestação do serviço de movimentação de graneis sólidos pelo terminal IQI16 não são isonômicas**, quando comparadas à situação dos terminais do Porto de Itaquí que operam o mesmo perfil de carga e dispõem de ligação por esteira.

22. Concluo que a configuração desse fator de desequilíbrio concorrencial entre os terminais do complexo portuário de Itaquí não só pode – como deve – ser endereçado na modelagem da licitação *sub examine*.

23. Ressalto que a Lei de Portos privilegia o estímulo à concorrência no setor (art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013) e a Lei de criação da Antaq prevê a atuação direta da autarquia no sentido de impedir situações que configurem competição imperfeita (art. 20, inciso II, alínea ‘b’, da Lei 10.233/2001). Nessa via, entendo pertinente que a questão da concorrência assimétrica tenha sido trazida à baila na apreciação do processo concessório pela Agência reguladora.

24. Quanto à alegação da unidade técnica de suposta irregularidade em razão de a Antaq não ter consultado previamente o Cade acerca da condição restritiva de participação no certame, resgato algumas considerações sobre o papel dessa entidade que integra o sistema brasileiro de defesa da concorrência, as quais já tive oportunidade de manifestar no TC 009.367/2022-5 (Tecon Santos 10).

25. O Cade – composto pelo Tribunal, Superintendência-Geral, Procuradoria e Departamento de Estudos Econômicos – tem por missão principal apurar, processar e julgar infrações à ordem econômica, tipificadas na Lei 12.529/2011. A autarquia é dotada de poder coercitivo e sancionador, cabendo-lhe requisitar documentos, aplicar multas e determinar providências para a cessação de práticas anticompetitivas.

26. O que se extrai das competências estabelecidas para o Cade em sua Lei de regência, é que o Conselho tem relevante papel na repressão a infrações à ordem econômica, atuando sobre situações já estabelecidas, e não sobre cenários hipotéticos pré-licitação. Além disso, é importante ressaltar que o Conselho tem jurisdição abrangente sobre todos os ramos da economia nacional, cuja delimitação de mercado relevante pode assumir variações praticamente infinitas, logo **não se espera que o Conselho tenha conhecimentos aprofundados sobre as particularidades de um determinado nicho da economia, tal qual uma Agência reguladora setorial**.

27. Logo, sem desmerecer a importância e a elevada qualificação do Cade para identificar e reprimir ilícitos à ordem econômica, considero que, no caso concreto, em que o desequilíbrio concorrencial deriva de uma condição técnica intrínseca à operação portuária local e não de fatores primordialmente mercadológicos, a entidade mais apta a tratar da questão é a Antaq. Relembro que a Lei 10.233/2001 já confere essa competência à Agência (art. 20, inciso II, alínea ‘b’ e art. 27, inciso XXX).

28. Destaco ainda que os documentos submetidos a audiência pública e posteriormente apresentados ao TCU já contemplam estudo de mercado prospectivo, com projeções de demanda macro e micro, estimativas de preço e de movimentação de carga no terminal (peça 15). Em razão dos pontos elencados, **divirjo da proposta de determinação de novos estudos**, com a participação dos órgãos de defesa da concorrência, visando a licitação do IQI16, o que poderia atrasar significativamente o processo concessório.

29. Por fim, quanto ao mérito da medida adotada pela Antaq para tratar a assimetria concorrencial na licitação do IQI16, qual seja, priorizar a assunção do arrendamento por agente econômico entrante no mercado de fertilizantes do Porto de Itaquí – em detrimento dos *players* já



instalados – considero que se mostra pertinente e se encontra dentro do âmbito discricionário de regulação setorial.

30. Cumpre lembrar que o TCU recentemente validou restrições semelhantes à participação de incumbentes na licitação de outro arrendamento, referente ao terminal de contêineres Tecon Santos 10, por meio do Acórdão 2.894/2025-Plenário. Naquela decisão, prevaleceu o entendimento de que a Antaq tem competência para a modelagem de certames licitatórios e imposição de condicionantes, em resposta a situações com implicações concorrenciais, como a que ora se observa. Portanto, em atenção ao precedente, o Tribunal deve respaldar a escolha regulatória também no caso do terminal IQI16.

31. Não obstante, observo que a cláusula 12.3 do edital (complementada pela cláusula 12.4), afigura-se vaga quanto a aspectos relevantes decorrentes da restrição, que podem gerar questionamentos por parte dos interessados no certame. Exemplificativamente: Qual o momento ou o período de apuração da movimentação de fertilizantes no Porto de Itaquí? Há quantitativo mínimo que permita a participação como entrante, ainda que seja de empresa que movimente primariamente outro perfil de carga? Após a assinatura do contrato, por quanto tempo vigorará a restrição para associação com os outros terminais do complexo portuário?

32. Nessa linha, entendo cabível **recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001.**

33. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

VOTO REVISOR

Trata-se do TC 009.004/2025-4, que versa sobre a desestatização, na modalidade de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, situado no Porto Organizado do Itaquí/MA. O objeto do futuro contrato é a movimentação e armazenagem de grãos sólidos minerais, com especial enfoque em fertilizantes.

Início minha manifestação enaltecendo o trabalho apresentado a este Colegiado. O eminente Ministro Relator, Antonio Anastasia, traz um voto percutiente, que aborda elementos estruturais do processo de desestatização do terminal IQI16. De igual modo, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) realizou um trabalho técnico, cuja profundidade e rigor analítico são importantes para a boa deliberação desta Corte de Contas.

Acompanho o Relator no que tange aos ajustes pontuais de natureza econômico-financeira e de engenharia, os quais, conforme apontado pela Unidade Técnica, já foram objeto de compromisso de correção por parte do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).

Pedi vista destes autos para me debruçar sobre um ponto relevante da presente modelagem: a cláusula restritiva à participação no certame, prevista no item 12.3 da minuta de edital (peça 8, p. 22), que impede a vitória de empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem para movimentação de fertilizantes, salvo se não houver outro proponente.

Feitas as devidas reflexões, adianto que minha manifestação não busca divergir da proposta de encaminhamento do Relator, mas sim agregar fundamentos e propor uma contribuição construtiva.

O objetivo é compatibilizar as justas preocupações levantadas pela Unidade Técnica com a solução regulatória chancelada por Sua Excelência, o Ministro Antonio Anastasia, e acompanhada pelo Ministro Benjamin Zymler.

Da deferência regulatória e da excepcionalidade do caso concreto

Primeiramente, é imperativo reforçar um princípio que tem norteado a minha atuação na Presidência desta Corte, especialmente em processos de alta complexidade técnica e regulatória. É imprescindível que o Tribunal de Contas da União exerça sua competência com prudência, respeitando os limites de sua atuação e reconhecendo o papel primordial da agência reguladora e do formulador de política pública.

O controle externo sobre as escolhas regulatórias deve ser, por natureza, um controle de segunda ordem. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), como autarquia especializada, e o MPor, como condutor da política setorial, detêm a expertise para compatibilizar os objetivos de expansão da infraestrutura com a correção de eventuais falhas de mercado.

Consoante exposição do Ministro Bruno Dantas no artigo Controle e regulação: limites, tempo e deferência (disponível em <https://atrimon.org.br/controle-e-regulacao-limites-tempo-e-deferencia>, acesso em 25/2/2026), o controle de segunda ordem é “um modelo de fiscalização que não se orienta pela substituição do mérito da decisão regulatória, mas pela verificação da qualidade institucional do processo decisório. O foco desloca-se do resultado para o caminho: legalidade, competência, racionalidade, coerência interna, proporcionalidade, transparência possível e respeito às finalidades públicas da regulação.” Nesse diapasão, o autor destaca o paradigmático Acórdão 2.138/2007-Plenário-TCU, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual se consignou que “nesses casos, a atuação do Tribunal deve incidir sobre a juridicidade e a racionalidade do processo decisório, preservando-se o espaço próprio de conformação técnica do regulador.”

É nesse sentido a presente análise. Afere a legalidade, a motivação e a adequação do procedimento que embasou a decisão, preservando o mérito regulatório.

O Ministro Relator e o Ministro Benjamin Zymler demonstraram, de forma cristalina, que o terminal IQI16 (uma área *brownfield*) nascerá com uma desvantagem logística intrínseca: a ausência de ligação direta com o cais por meio de esteiras mecânicas, exigindo a operação por carrossel de caminhões.

Diante dessa assimetria operacional frente à atual operadora (Copisi), a Antaq optou por restringir a participação de incumbentes para forçar a entrada de um novo *player*, evitando que a vantagem competitiva natural da atual operadora resulte em uma vitória inevitável.

Reconheço que, no estrito limite deste caso concreto, a eliminação da restrição poderia, paradoxalmente, tornar a licitação meramente formal, direcionando a contratação para quem já domina a infraestrutura local. Portanto, acompanho o Relator para manter a cláusula 12.3, prestigiando a escolha regulatória que buscou, na prática, viabilizar o próprio certame.

Da fragilidade do processo decisório e do alerta para o futuro

Contudo, a concordância com o resultado neste caso específico não me impede de lançar luz sobre o caminho trilhado pela Antaq para chegar a essa decisão. É aqui que a instrução da Unidade Técnica ganha relevo e merece ser observada sob a forma de uma sinalização pedagógica desta Corte.

A autocontenção do TCU no exame do mérito técnico-regulatório pressupõe que a atuação da autarquia reguladora esteja amparada em um processo decisório transparente e fundamentado em

estudos técnicos consistentes. Nesse sentido, é forçoso reconhecer que, no caso do IQI16, a restrição surgiu de forma tardia, no voto de um diretor da Agência, sem o amparo de estudo concorrencial prévio.

Durante toda a fase de maturação do projeto e elaboração das minutas jurídicas, a equipe técnica da Antaq não apontou a necessidade de restrição. Pelo contrário, atestou a inexistência de ambiente concorrencial imperfeito.

Tratar um problema eminentemente operacional (falta de esteiras) com um remédio concorrencial (restrição de participação) sem um diagnóstico profundo é uma prática que deve ser evitada.

Não houve definição clara de mercado relevante, análise de sobreposição horizontal, avaliação concentração vertical nem estimativa de custos e benefícios da redução da competição no leilão.

Rememoro o Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que analisou o leilão do terminal portuário ITG02, também voltado à movimentação de granéis sólidos minerais. Naquela oportunidade, este Plenário contestou a inclusão de cláusula restritiva à ampla participação que não estivesse amparada por robusto estudo concorrencial. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto condutor, classificou a justificativa para restrição à época como algo situado no "campo do achismo", por não haver estudos que indicassem a adequação da solução proposta.

Da mesma forma, o Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela então Empresa de Planejamento e Logística S/A (atual Infra S.A.), sob coordenação do antigo Ministério da Infraestrutura (atual MPor), com a colaboração da Antaq e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), documento elaborado justamente para orientar a atuação da agência reguladora em apreciações como a do caso concreto, estabelece que a vedação à participação somente pode ser aplicada caso se comprove, mediante análise concorrencial específica, a probabilidade de arrefecimento competitivo.

Diferentemente do caso do Tecon Santos 10 (Acórdão 2.894/2025-Plenário), em que a restrição foi fruto de diversos estudos concorrenciais e de volumosos debates com o Cade e a Seae, no IQI16 a agência administrou um remédio sem apresentar o diagnóstico adequado.

A validação da cláusula restritiva no leilão do terminal IQI16 não pode implicar a adoção de um precedente de aplicação automática ou irrestrita, devendo ser lida à luz das particularidades que o distingue substancialmente de outros casos e do leilão do Tecon Santos 10.

Enquanto no terminal santista a complexidade concorrencial exigiu um debate exaustivo sobre concentração horizontal e vertical, com diversas análises e posições, envolvendo múltiplos players globais e exames de longo prazo sobre a contestabilidade do mercado, o caso do IQI16 apresenta uma falha de mercado de natureza distinta e estritamente localizada, cuja modelagem prescindiu de estudo concorrencial. Trata-se de caso que guarda estreita similaridade com a análise procedida no julgamento do terminal ITG02.

Essa distinção é fundamental para justificar a contribuição na forma de ciência que ora proponho expedir ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq. A excepcionalidade que legitima a restrição no IQI16 não pode servir de salvo-conduto para que a Agência prescinda de estudos concorrenciais robustos em futuras desestatizações.

A restrição no IQI16 foi introduzida sem o devido suporte analítico, o que impõe a este Tribunal o dever de alertar que a discricionariedade regulatória não se confunde com a ausência de fundamentação técnica. Portanto, ao validarmos a modelagem da Antaq para este caso específico, estamos a reconhecer uma medida de exceção, e não a chancelar uma política de restrição generalizada que prescinda da análise de impacto concorrencial exigida pelo ordenamento jurídico.

Se hoje este Tribunal valida a restrição para o terminal IQI16, é nosso dever institucional garantir que essa exceção não se torne a regra. Dessa forma, para que esse entendimento seja respeitado em certames vindouros, entendo ser necessária a expedição de ciência ao MPor e à Antaq.



O objetivo dessa ciência é deixar assentado que a inclusão de cláusulas restritivas à participação em leilões portuários, de forma direta pela Agência, sem a elaboração de estudos concorrenciais prévios, configura prática irregular.

Por fim, alinho-me integralmente à preocupação do Ministro Antonio Anastasia quanto à redação vaga da cláusula 12.3. A falta de clareza sobre quem é considerado "incumbente" (qual o volume de movimentação? qual o período de apuração?) gera insegurança jurídica e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A recomendação proposta pelo Relator para que a Antaq e o MPor detalhem esses critérios é providencial e conta com meu total apoio.

Conclusão

Ante o exposto, louvando mais uma vez a precisão do voto do Ministro Relator, Antonio Anastasia, voto por acompanhar a sua proposta de acórdão, sugerindo, a título de contribuição, o acréscimo do seguinte subitem ao *decisum*:

"9.X. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões de arrendamento portuário sem a prévia elaboração de estudos concorrenciais robustos afronta o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013."

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

VITAL DO RÊGO

Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, enalteço o trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) e pelo Exmo. Ministro Antonio Anastasia. As discussões técnicas são bastante relevantes e, em alguma medida, retomam parte das discussões realizadas por ocasião da análise dos estudos técnicos e jurídicos do terminal Tecon Santos 10, apreciado pelo Acórdão 2.894/2025-Plenário.

2. Trata-se do acompanhamento do processo de desestatização, sob a modalidade de arrendamento portuário, da área denominada IQI16, localizada no Porto Organizado de Itaqui, no Maranhão. O projeto destina-se à movimentação e à armazenagem de granéis sólidos minerais, com foco prioritário em fertilizantes.

3. No estágio atual do certame, as manifestações técnicas convergem para a viabilidade do empreendimento, embora subsistam pontos de atenção quanto à modelagem concorrencial adotada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

4. A Antaq estabeleceu uma cláusula restritiva no edital, especificamente no subitem 12.3, que impede empresas ou grupos econômicos que já operam fertilizantes no Porto de Itaqui/MA de serem declarados vencedores, a menos que não existam outros proponentes com ofertas válidas. O fundamento central da Antaq para essa medida é a existência de uma concorrência assimétrica.

5. Por outro lado, a AudPortoFerrovia manifestou discordância em relação a essa cláusula restritiva. Essencialmente, a unidade técnica argumentou que a demanda reprimida por fertilizantes na região e a alta ocupação dos berços garantem a viabilidade econômica do terminal, independentemente das limitações logísticas.

6. O Ministro Relator Antonio Anastasia, contudo, validou a estratégia regulatória adotada pela Antaq. Em seu voto, o relator argumentou que a existência de demanda reprimida não anula as

preocupações com a competição interna no porto, pois os terminais ainda disputam eficiência e preço. Sua Excelência expõe que as condições de prestação de serviço não são isonômicas, o que justifica e exige uma intervenção na modelagem da licitação para endereçar esse desequilíbrio.

7. Apesar de apoiar a restrição, o relator identificou que as cláusulas do edital estavam vagas quanto aos critérios objetivos para definição dos incumbentes, como o período de apuração da movimentação e o volume mínimo que caracterizaria uma empresa como “incumbente”. Por essa razão, propõe a seguinte recomendação:

“9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;”

8. Acompanho integralmente a posição do Relator. Todavia, devo esclarecer que, como regra geral, e conforme defendi em ocasiões anteriores, a exemplo do processo referente ao Tecon Santos 10 (TC 009.367/2022-5, Acórdão 2.894/2025-Plenário), a atuação deste Tribunal deve se pautar pela tese da maximização da competição. O ideal republicano e a eficiência econômica pressupõem que as restrições à participação de agentes econômicos em certames públicos sejam excepcionais, devidamente justificadas e estritamente necessárias para corrigir falhas de mercado ou concentrações prejudiciais ao interesse público.

9. Forte nessa premissa, entendo que a análise do caso concreto do terminal IQI16 revela particularidades que legitimam a opção regulatória pela restrição pontual de incumbente, visando, paradoxalmente, à preservação da concorrência a longo prazo no porto maranhense.

10. Conforme detalhado na Nota Técnica 42/2025/CGMO-DNOP-MPOR (ato justificatório referente à modelagem de projeto), o cenário atual de movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui/MA caracteriza-se por uma concentração significativa, em que apenas a Companhia Operadora Portuária do Itaqui Subsidiária Integral (Copisi) opera esse tipo de carga de forma estruturada.

11. Ao analisar a infraestrutura disponível, observa-se uma assimetria operacional relevante entre o terminal já instalado e a nova área IQI16. Enquanto a incumbente possui ligação direta com o cais por meio de esteiras mecânicas, o que lhe confere menores custos logísticos, o terminal IQI16 é caracterizado como uma área **brownfield** com deficiências de infraestrutura, que exigirá do futuro arrendatário a operação por meio de um sistema de carrossel de caminhões e guindastes, intrinsecamente menos eficiente.

12. Nesse contexto, a decisão da Antaq de vedar a participação de grupos econômicos que já movimentam fertilizantes no porto não se apresenta como um cerceamento arbitrário, mas como um mecanismo de equilíbrio. A agência buscou compensar a desvantagem logística e operacional da área IQI16 priorizando a entrada de novos agentes econômicos.

13. A estratégia visa evitar que a vantagem competitiva natural da atual operadora resulte em uma vitória inevitável no leilão, o que apenas consolidaria o monopólio local. Importa notar que, para mitigar as dificuldades operacionais do novo terminal e atrair interessados, a modelagem previu a prioridade de atracação para quem arrematar o IQI16, garantindo uma previsibilidade de fluxo que é essencial para a viabilidade do negócio.

14. A análise da capacidade estática reforça essa necessidade de desconcentração. Enquanto a Copisi já detém uma estrutura consolidada – com capacidade estática futura estimada em 130 mil toneladas –, a implantação do IQI16, com previsão de capacidade estática mínima de 70 mil toneladas, representa a oportunidade de criar um polo alternativo de movimentação. Caso a restrição de

participação não fosse aplicada, o risco de que o terminal fosse arrematado pela incumbente seria elevado. Se o objetivo fosse meramente o aproveitamento físico da área pela atual operadora Copisi, a administração portuária poderia ter optado pelo adensamento direto, mas a escolha pelo certame com restrição demonstra o interesse do Estado em fomentar a rivalidade competitiva no setor de fertilizantes, essencial para o agronegócio da região.

15. Nesse caso, se eliminada a restrição, é forçoso reconhecer que a licitação seria meramente formal. Estaríamos diante de um paradoxo: ao liberar a licitação sem restrições, estaríamos na verdade direcionando a contratação, o que denotaria a existência de uma competitividade ilusória.

16. Portanto, a escolha regulatória da Antaq e do Ministério de Portos e Aeroportos reflete o uso legítimo do poder discricionário para moldar o mercado de forma a evitar a perenização de posições dominantes que poderiam desestimular novos investimentos e a inovação.

17. Por outro lado, a recomendação proposta pelo Relator é providencial, pois não interfere no mérito da escolha por restringir a participação, mas exige que as regras sejam colocadas de forma transparente, evitando que a vagueza do edital gere insegurança jurídica e questionamentos judiciais.

Pelo exposto, alinho-me à tese do Ministro Antonio Anastasia.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

tagRedator

Redator

VOTO COMPLEMENTAR

Retornando à pauta, após pedido de vista do ilustre Ministro Vital do Rêgo, este processo que cuida de desestatização do terminal denominado IQI16, no Porto Organizado do Itaqui/MA, tenho a grata satisfação de contar com brilhante Voto Revisor proferido por Sua Excelência, o Presidente do TCU.

2. Como bem ressaltado pelo Ministro Presidente, a atual gestão dessa Corte de Contas tem se pautado pela deferência às competências institucionais das agências reguladoras, preservando o espaço próprio dessa atividade aos agentes legalmente incumbidos para tal. A atuação do Tribunal, nessa linha, cinge-se ao exame de legalidade, racionalidade, coerência interna, proporcionalidade, transparência e finalidade das decisões regulatórias.

3. No caso concreto em análise, a Antaq optou por inserir cláusula restritiva no edital, visando atrair um novo *player* no mercado de movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui/MA, evitando assim que a vantagem competitiva da operadora já instalada – ligação direta do terminal ao cais por meio de esteira transportadora – represente uma condição não isonômica entre os possíveis interessados no arrendamento do IQI16. Essa situação foi elucidada, de forma magistral, pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, na sessão plenária de 4/2/2026, a quem igualmente agradeço pela contribuição ao debate.

4. O TCU vem acompanhando a evolução da gestão dos portos brasileiros, que até os anos 1990 eram majoritariamente públicos, desde então se transformaram no modelo *landlord port* e vêm paulatinamente enfrentando maior competição com terminais 100% privados. Nesse cenário, pressupõe-se que, cada vez mais, as questões concorrenciais serão relevantes nos futuros projetos de arrendamentos.

5. Não obstante, como destacado pelo Ministro Revisor, é dever da Antaq promover a máxima transparência acerca da fundamentação dos critérios restritivos nas licitações do setor portuário, visando efetivar o estímulo à concorrência previsto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013.



A necessidade de eventuais restrições no processo licitatório deve estar robustamente amparada em estudos específicos, guardar coerência e proporcionalidade aos cenários que visa impedir ou mitigar e, ainda, deve ser submetida ao escrutínio da sociedade.

5. Dessa forma, renovando os agradecimentos, acolho na íntegra a proposta de ciência apresentada pelo Ministro Vital do Rêgo e a incorporo ao Acórdão que ora apresento ao Plenário da Casa.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 930/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.004/2025-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes;

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

9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;

9.2. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões de arrendamento portuário sem a prévia elaboração de estudos concorrenciais robustos afronta o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013;

9.3. deixar de determinar ao MPor, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, antes de proceder à licitação;



9.3.1. atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;

9.3.2. incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;

9.3.3. incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;

9.3.4. utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;

9.3.5. atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;

9.3.6. alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;

9.3.7. corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;

9.3.8. obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e

9.3.9. excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.

9.4. informar ao Ministério dos Portos e Aeroportos e à Antaq que o processo concessório do terminal IQI16 pode prosseguir, desde que observados os itens anteriores desse Acórdão;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério dos Portos e Aeroportos e à Antaq, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0930-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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

Natureza: Pedido de Reexame.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). TRANSPARÊNCIA ATIVA E CONTROLE SOCIAL NAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS FEDERAIS. PROGRAMAS DE EXPLORAÇÃO DE RODOVIA (PERS). FRAGILIDADES NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE INVESTIMENTOS E EXECUÇÃO CONTRATUAL. DESORGANIZAÇÃO E FALTA DE PADRONIZAÇÃO NO PORTAL ELETRÔNICO. DETERMINAÇÕES PARA DIVULGAÇÃO DE DADOS E DESENVOLVIMENTO DE NOVOS FORMATOS ACESSÍVEIS. RECOMENDAÇÕES PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES, UNIFORMIZAÇÃO DO PORTAL E CENTRALIZAÇÃO DE DADOS. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. COMUNICAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL. PROVIMENTO. DEFERIMENTO AO PEDIDO DE EXTENSÃO DE PRAZO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (peças 81-83) contra o Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 69). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta fiscalização, na modalidade de relatório de acompanhamento operacional, com o objetivo de verificar e fomentar as ações da ANTT para proporcionar transparência aos contratos de concessão de rodovias federais, especialmente sobre as informações contidas nos Programas de Exploração de Rodovia (PERs) – documentos que detalham as obras, serviços e padrões de desempenho que cada concessionária deve cumprir.

9.1. determinar à ANTT que, no prazo de 180 dias:

9.1.1. dê publicidade à existência das bases de dados sobre a fiscalização e acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), mediante revisão do Plano de Dados Abertos 20252027, assim como de cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo, com fundamento nos arts. 4º da Resolução Cginda 3/2017 e 3º, I, do Decreto 8.777/2016;

9.1.2. divulgue em formato acessível as informações sobre as obrigações contratuais previstas nos PERs, bem como sobre o andamento e o cumprimento dessas obrigações, com fundamento nos arts. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI), 5º, XIII e XIV, da Lei 13.460/2017 e 2º, I, da Portaria ANTT 227/2020; e



9.1.3. padronize as informações sobre as concessões rodoviárias disponíveis em seu portal, contendo no mínimo: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) documentos contratuais e de gestão; (iv) links de acesso a portais externos, painéis e páginas internas; com fundamento nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 e 6º, VI, da Lei 13.460/2017;

9.2. recomendar à ANTT que:

9.2.1. disponibilize, em dados abertos, a base de dados atualizada de investimentos e obrigações, ainda que parcialmente e de forma incremental, observando a inclusão de metadados mínimos (dicionário de dados, data de atualização e licença de uso) e formatos apropriados ao caráter espacial das informações;

9.2.2. desenvolva e disponibilize um painel interativo sobre as concessões (nos moldes do já utilizado nas concessões ferroviárias), contemplando: (i) localização, tipo de intervenção e prazo de conclusão; (ii) mapa com a localização dos investimentos; (iii) informações sobre a entrega de cada obra; e (iv) croquis e descrições que permitam o entendimento de termos técnicos;

9.2.3. disponibilize neste painel, antes da audiência pública do projeto de concessão, as informações aplicáveis ao momento, bem como as planilhas ou dados estruturados pertinentes;

9.2.4. elabore e disponibilize, antes da audiência pública, uma versão didática e acessível do PER (exemplo à peça 44), contendo informações gerais sobre os serviços de recuperação e manutenção e sobre as principais obras e os prazos de execução, com mapa simplificado, indicando localizações, quantidades e extensões;

9.2.5. elabore e divulgue um anuário de execuções contratuais de todas as concessões, em linguagem acessível, com informações sobre as obras previstas e efetivamente realizadas no exercício, assim como as obras previstas para o exercício seguinte, acompanhadas de mapa explicativos e descrições simplificadas;

9.2.6. defina e adote padrão de layout e conteúdo para os relatórios de acompanhamento dos investimentos a serem apresentados pelas concessionárias, visando completude, consistência e comparabilidade das informações;

9.2.7. concentre as informações de cada concessão rodoviária em sua respectiva página no portal, de forma a organizar o acesso, ainda que detalhamentos sejam disponibilizados por links disponíveis nesta mesma página;

9.2.8. inclua nessas páginas de cada concessão informações sobre a comissão tripartite, contendo: atas e cronogramas das reuniões, relatórios anuais, número do processo SEI, bem como orientações sobre a forma de acompanhamento e participação nas reuniões por interessados; e

9.2.9. divulgue essas informações previamente à realização das reuniões das comissões tripartite, com antecedência suficiente para possibilitar ampla participação;

9.3. dar ciência à ANTT de que a ausência da planilha de investimentos obrigatórios, no formato do Sigicor, na documentação dos editais, contraria o previsto no art. 38 da IN ANTT 38/2025;

9.4. autorizar: (i) a realização de acompanhamento para o ciclo 2025/2026, tendo por objeto a transparência ativa nas concessões rodoviárias federais; e (ii) o monitoramento das determinações e recomendações aqui efetuadas;

9.5. comunicar esta decisão e encaminhar cópia da peça 66: (i) à Agência Nacional de Transportes Terrestres; (ii) ao Ministério dos Transportes; (iii) à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal; (iv) à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados; e (v) à Controladoria-Geral da União.

9.6. levantar o sigilo da peça 55, nos termos do art. 4º, § 2º, da Resolução TCU 249/2012;

9.7. arquivar este processo (art. 169, V, do Regimento Interno-TCU).

HISTÓRICO

2. Trata-se de Acompanhamento conduzido pelo TCU com o objetivo de avaliar o



conjunto de ações, sistemas, normas e práticas adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para promover a transparência ativa das obrigações contratuais das concessões de rodovias federais, especialmente aquelas constantes nos Programas de Exploração da Rodovia (PER) e o andamento de seu cumprimento pelas concessionárias.

3. A fiscalização foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), com apoio de outras unidades do Tribunal, e buscou examinar os canais digitais, sistemas, normativos e estratégias adotados pela ANTT para divulgar as obrigações contratuais das concessionárias e o respectivo acompanhamento de sua execução.

4. O trabalho teve como objetivo central induzir a melhoria da prestação dos serviços nas rodovias federais por meio do fortalecimento da transparência ativa das obrigações contratuais e do engajamento dos usuários e demais partes interessadas, em alinhamento à Diretriz 2 do Plano de Gestão do TCU para o período 2025-2027, voltada à ampliação da participação cidadã no controle das políticas públicas.

5. Após a realização dos procedimentos de auditoria, a unidade técnica elaborou relatório de acompanhamento contendo achados relacionados, em síntese, à ausência de divulgação de bases de dados estruturadas sobre os investimentos obrigatórios das concessões rodoviárias, às limitações de acessibilidade e compreensão das informações divulgadas pela ANTT, à fragmentação e inconsistência de dados no portal institucional da Agência e à insuficiência de transparência ativa acerca das atividades das Comissões Tripartites.

6. Em decorrência dessas constatações, foram propostas determinações e recomendações à ANTT com vistas ao aprimoramento da transparência ativa, incluindo a revisão do Plano de Dados Abertos da Agência para contemplar as bases de dados do Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias (Sigicor), o desenvolvimento de novos formatos de divulgação das informações contratuais e a uniformização da forma de acesso às informações das concessões rodoviárias no portal institucional.

7. O processo foi então submetido à apreciação do Tribunal, que proferiu o Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 69), mediante o qual foram expedidas determinações e recomendações à ANTT para aprimorar a transparência das informações relativas às concessões rodoviárias federais.

8. Irresignada com a deliberação, a ANTT interpôs o presente pedido de reexame, cuja análise constitui o objeto da presente instrução.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do Exame de Admissibilidade constante da peça 85 e do Despacho (peça 87), proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a suspensão dos efeitos do item 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

10. Delimitação

11. O exame do recurso analisará, no mérito, se o prazo para cumprimento da determinação do item 9.1 do acórdão recorrido é suficiente ou requer prorrogação;

12. **[Mérito] – Da necessidade ou não de prorrogação do prazo para cumprimento da determinação do item 9.1 do acórdão recorrido.**



12.1. O recorrente sustenta que não se opõe ao conteúdo das determinações expedidas no item 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário, insurgindo-se apenas quanto ao prazo fixado para o seu cumprimento. Nesse sentido, argumenta que:

a) as medidas determinadas pelo Tribunal envolvem atividades complexas, que demandam planejamento, execução, validação técnica e revisão institucional;

b) parte relevante das providências, especialmente aquelas relacionadas à determinação do item 9.1.3, encontra-se vinculada ao projeto denominado “Novo site da SUROD para facilitar o acesso às informações para os usuários das rodovias sob concessão da ANTT”, desenvolvido com recursos de desenvolvimento tecnológico (RDT);

c) a execução desse projeto segue fluxo procedimental específico disciplinado pela Portaria ANTT nº 68/2019, que estabelece etapas sucessivas de análise técnica, ajustes no plano de trabalho e nova avaliação pelas áreas competentes da Agência;

d) o cronograma de execução do projeto prevê duração aproximada de seis meses a partir do início efetivo das atividades, o que dependerá ainda da reapresentação do plano de trabalho pela concessionária responsável; e

e) o atual quadro de pessoal da Agência encontra-se absorvido por atividades regulatórias e prioritárias, o que dificultaria a mobilização da força de trabalho necessária para cumprimento das determinações no prazo originalmente fixado de 180 dias.

12.2. Nessa perspectiva, a recorrente requer a reforma do item 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário, exclusivamente para ampliar o prazo de cumprimento das determinações ali previstas para 365 dias, mantendo-se inalterado o conteúdo das medidas determinadas pelo Tribunal.

Análise:

12.3. Verifica-se, inicialmente, que a insurgência recursal não questiona o mérito das determinações expedidas pelo Tribunal, limitando-se à discussão acerca da exequibilidade do prazo estabelecido para sua implementação.

12.4. Conforme relatado pela recorrente, parte das providências necessárias ao atendimento do item 9.1 do acórdão recorrido encontra-se associada ao desenvolvimento de projeto institucional voltado à ampliação da transparência das informações relativas às concessões rodoviárias.

12.5. No que se refere especificamente ao planejamento e à estruturação das atividades relacionadas ao projeto, consta dos autos a Nota Técnica SEI 145/2026/COPIR/GERER/SUROD/DIR/ANTT (peça 82), na qual é apresentada análise técnica dos documentos encaminhados, bem como a necessidade de esclarecimentos adicionais por parte da concessionária EPR Iguaçu quanto aos produtos a serem entregues no âmbito do desenvolvimento do projeto, tendo sido considerados, inclusive, os itens do acórdão recorrido.

12.6. Ademais, durante a fase de análise técnica do projeto de RDT, foi realizada consulta formal à unidade competente da Agência, resultando na emissão de manifestação técnica registrada no Despacho GEFOP SEI 37916550 (peça 83), relativo ao plano de trabalho apresentado.

12.7. Quanto ao cronograma de execução, a recorrente informa que o desenvolvimento do projeto possui duração estimada de seis meses, contados a partir do início efetivo das atividades, o qual ocorrerá após a reapresentação do plano de trabalho pela concessionária com os ajustes solicitados.

12.8. Nesse contexto, observa-se que o cumprimento integral das determinações envolve etapas sucessivas de análise técnica, ajustes documentais e desenvolvimento de soluções tecnológicas, o que evidencia a existência de procedimentos administrativos e operacionais que extrapolam a adoção de medidas meramente formais.

12.9. A recorrente também aponta que o quadro de pessoal da Agência se encontra atualmente comprometido com atividades regulatórias prioritárias, inclusive relacionadas à estruturação de novos projetos de concessão e ao atendimento de demandas oriundas de órgãos de controle e da sociedade, circunstância que pode limitar, no curto prazo, a mobilização da força de trabalho necessária para a implementação das medidas determinadas.

12.10. Consideradas essas circunstâncias, verifica-se que o prazo originalmente fixado de 180 dias pode se revelar insuficiente para a implementação completa das providências requeridas, especialmente diante da necessidade de observância dos procedimentos administrativos e técnicos associados ao desenvolvimento do projeto mencionado.

12.11. Assim, tendo em vista que a recorrente não se opõe ao cumprimento das determinações, mas apenas pleiteia a ampliação do prazo para sua implementação, afigura-se razoável acolher a tese recursal quanto à necessidade de prorrogação do prazo estabelecido.

12.12. Em face do exposto, propõe-se **acolher** a tese do recorrente.

CONCLUSÃO

13. Conclui-se que o recurso deve ser **conhecido** e, no mérito, **provido**, uma vez que:

a) a recorrente não se opõe ao conteúdo das determinações constantes do item 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário, insurgindo-se apenas quanto ao prazo fixado para seu cumprimento;

b) o atendimento das determinações envolve atividades de natureza técnica e administrativa complexa, incluindo o desenvolvimento de soluções tecnológicas e a observância de fluxos procedimentais internos no âmbito da Agência;

c) consta dos autos documentação que evidencia a existência de providências já iniciadas pela ANTT, incluindo a análise do plano de trabalho relacionado ao projeto de desenvolvimento do novo sítio eletrônico institucional e manifestações técnicas das unidades competentes; e

d) diante dessas circunstâncias, revela-se razoável a ampliação do prazo originalmente fixado de 180 dias para 365 dias, de modo a possibilitar a implementação adequada das medidas determinadas pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 35, inciso II, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso, e, no mérito, **dar-lhe provimento** para reformar o item 9.1 do acórdão recorrido, dando-se-lhe a seguinte redação:

9.1. determinar à ANTT que, no prazo de 365 dias: (...)

b) dar **ciência** da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e à Controladoria-Geral da União;

c) **informar** ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.



VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), contra o subitem 9.1. do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, que, no que interessa ao deslinde do recurso, determinou à ANTT que, no prazo de 180 dias, adotasse medidas para garantir transparência às informações relativas aos contratos de concessão de rodovias.

Em apertada síntese, a Agência reguladora pleiteia a reforma do subitem 9.1. do Acórdão 2846/2025-TCU-Plenário, tão somente, no sentido de alterar para 365 dias o prazo de atendimento da determinação do Tribunal.

A Unidade Técnica, após analisar as razões de recurso, opina pelo conhecimento e provimento do pedido de reexame, a fim de seja deferida a dilação de prazo requerida.

Feito esse resumo, **decido**.

Ratifico despacho de admissibilidade do pedido de reexame, à peça 87.

No mérito, origina-se a decisão recorrida de acompanhamento realizado pelo TCU com o objetivo de avaliar o conjunto das ações, sistemas, normas e práticas adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, a fim de promover a transparência ativa das obrigações contratuais das concessões de rodovias federais, sobretudo aquelas estabelecidas no Programa de Exploração de Rodovia, anexo aos contratos de concessões.

A fiscalização teve por finalidade induzir a melhoria da prestação dos serviços públicos delegados nas rodovias federais, por intermédio do fortalecimento da transparência ativas das obrigações contratuais e maior participação cidadã dos usuários e demais partes interessadas no controle de políticas públicas, conforme Diretriz 2 do Plano de Gestão do TCU.

Durante a fiscalização, foram identificadas falhas e oportunidades de melhoria que ensejaram a expedição, pelo Tribunal, de determinações e recomendações à ANTT, no intuito de aprimorar a transparência ativa, consubstanciadas no Acórdão 2846/2025-TCU-Plenário.

Entre essas medidas, destaca-se a revisão do Plano de Dados Abertos da Agência, para incluir a base de dados do Sistema de Gestão de Investimentos de Concessões Rodoviárias (Sigicor), o desenvolvimento de novos formatos de divulgação das informações contratuais, tornando-os mais acessíveis e abertos ao público geral, completos, padronizados e centralizados no portal da entidade reguladora, a fim de fomentar o controle social.

Inicialmente, importa destacar que a Agência reguladora não se insurge com a determinação exarada no subitem 9.1 do Acórdão 2846/2025-TCU-Plenário. Ao contrário, empenha-se em implementar as medidas ali contidas, por considerá-las essenciais ao aprimoramento da divulgação das informações sobre as concessões rodoviárias que administra.

A recorrente alega, apenas, ser inexecutável o prazo de 180 dias fixado pelo Tribunal para adimplir as medidas determinadas. Isso porque grande parte das determinações envolve atividades complexas, tais como desenvolvimento de projeto institucional voltado à ampliação da transparência das informações relativas às concessões rodoviárias, que passam por diversas etapas de análise técnica, ajustes documentais e desenvolvimento de soluções tecnológicas.

Além disso, a ANTT aponta quadro de carência de servidores, que se encontram atualmente comprometidos com atividades regulatórias também prioritárias, de interesse dos órgãos de



controle e da sociedade, que podem limitar, no curto prazo, a mobilização de força de trabalho para realização das medidas determinadas pela Corte de Contas.

Considerando essas circunstâncias e o compromisso da Agência em implementar as medidas exaradas pelo TCU, não vejo óbice a que o Tribunal defira o pedido de extensão de prazo.

Ante o exposto, dou provimento ao pedido de reexame e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 931/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.478/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, em face do subitem 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento;
- 9.2. tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário;
- 9.3. determinar à ANTT que, no prazo de 360 dias:
 - 9.3.1. dê publicidade à existência das bases de dados sobre a fiscalização e acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais das concessionárias (base do Sigicor), mediante revisão do Plano de Dados Abertos 2025-2027, assim como de cronograma de disponibilização, unidades responsáveis, periodicidade de atualização e escopo, com fundamento nos arts. 4º da Resolução Cginda 3/2017 e 3º, I, do Decreto 8.777/2016;
 - 9.3.2. divulgue, em formato acessível, as informações sobre as obrigações contratuais previstas nos PERs, bem como sobre o andamento e o cumprimento dessas obrigações, com fundamento nos arts. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI), 5º, XIII e XIV, da Lei 13.460/2017 e 2º, I, da Portaria ANTT 227/2020;
 - 9.3.3. padronize as informações sobre as concessões rodoviárias disponíveis em seu portal, contendo no mínimo: (i) informações gerais e histórico do contrato; (ii) seções e documentos disponíveis; (iii) documentos contratuais e de gestão; (iv) links de acesso a portais externos, painéis e



páginas internas; com fundamento nos arts. 8º da Lei 12.527/2011 e 6º, VI, da Lei 13.460/2017; e 9.4. dar ciência desta deliberação à recorrente e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0931-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 IV – Plenário

TC 010.912/2025-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS em Manaus.

Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO FRAUDULENTE DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO DO AGENTE FRAUDADOR. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO E MULTA. GRAVIDADE DA CONDUTA DO RESPONSÁVEL. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da AudTCE (peças 66 a 68), com a qual o Ministério Público junto ao TCU concordou (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: 88/552.357.704-5, de titularidade da segurada de Laércio Dias Souza (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 2237/2024.

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\$ 36.951,68, 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 6/6/2025, 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>
3/8/2012	0,67
3/8/2012	518,33
31/8/2012	622,00
3/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
4/12/2012	0,67
4/12/2012	622,00
2/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
4/3/2013	678,00
1/4/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
16/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
10/10/2013	678,00
4/11/2013	678,00
9/12/2013	0,67
9/12/2013	678,00
8/1/2014	678,00
31/1/2014	724,00
5/3/2014	724,00
31/3/2014	724,00
30/4/2014	724,00
16/6/2014	724,00
30/6/2014	724,00
31/7/2014	724,00
1/9/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
1/12/2014	0,67
1/12/2014	724,00
2/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
11/5/2015	788,00
23/6/2015	788,00
13/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
10/9/2015	788,00
14/10/2015	788,00
13/11/2015	788,00
9/12/2015	788,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
9/12/2015	0,67
11/1/2016	788,00
15/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00

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: 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 29312/2025 – Sproc (peça 62)*

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 29315/2025 – Sproc (peça 61)*

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 6/9/2016, 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\$ 61.841,01, 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, 2123/2024, 2229/2024, 2106/2024, 2124/2024, 2190/2024, 2201/2024, 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 344	Efeito
0	6/9/2016	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 3)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	18/11/2016	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 rege-se 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 Vinente	009.060/2025-1 [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: 2201/2024)"]
	010.214/2025-9 [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: 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

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2196/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema:

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	2169/2024)"J 009.096/2025-6 [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: 2207/2024)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)"J 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)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 007.791/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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: 2102/2024)"J</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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</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)"J</i> <i>009.028/2025-0 [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: 2122/2024)"J</i> <i>010.933/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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: 2229/2024)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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</i>

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)"J 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 previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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:

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	2191/2024)"J] 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)"J] 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)"J] 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)"J] 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)"J] 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)"J] 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)"J] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)"J] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)"J]

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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)"]
	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

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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: 2209/2024)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)"J</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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)"J</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)"J</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)"J</i> <i>015.938/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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: 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>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>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>008.996/2025-3 [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: 2161/2024)"</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>010.942/2025-4 [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</i>

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 010.938/2025-7 [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: 2236/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2124/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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:

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	2082/2024)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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)"J 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)"J

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)"] 009.063/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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: 2205/2024)"J</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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)"J</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 previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>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)"J</i> <i>010.209/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

<i>Responsável</i>	<i>Processo</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: 2147/2024)"</i> <i>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)"</i> <i>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)"</i> <i>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)"</i>

28. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

<i>Responsável</i>	<i>Débito inferior</i>
<i>Genésio Almeida Vinente</i>	<i>2120/2024 (R\$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2119/2024 (R\$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2183/2024 (R\$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2108/2024 (R\$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2203/2024 (R\$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2088/2024 (R\$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2701/2024 (R\$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2079/2024 (R\$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2084/2024 (R\$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>

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 endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 61 e 63).

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. *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.*

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 (CPF: 078.099.802-20):

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
3/8/2012	0,67
3/8/2012	518,33
31/8/2012	622,00
3/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
4/12/2012	0,67
4/12/2012	622,00
2/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
4/3/2013	678,00
1/4/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
16/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
10/10/2013	678,00
4/11/2013	678,00
9/12/2013	0,67
9/12/2013	678,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
8/1/2014	678,00
31/1/2014	724,00
5/3/2014	724,00
31/3/2014	724,00
30/4/2014	724,00
16/6/2014	724,00
30/6/2014	724,00
31/7/2014	724,00
1/9/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
1/12/2014	0,67
1/12/2014	724,00
2/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
11/5/2015	788,00
23/6/2015	788,00
13/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
10/9/2015	788,00
14/10/2015	788,00
13/11/2015	788,00
9/12/2015	788,00
9/12/2015	0,67
11/1/2016	788,00
15/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 15/10/2025: R\$ 73.979,90.

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 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) 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.

Transcrevo, ainda, o parecer divergente do MPTCU (peça 69):

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do Sr. Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício previdenciário sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Depois de indicar a inexistência do transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sem notificação do responsável, último pagamento em 6/9/2016 e ofício comunicando a irregularidade em 26/7/2024, a Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) relacionou os seguintes eventos interruptivos da prescrição (peça 66):

21. 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	6/9/2016	Data da concessão do último débito irregular	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do

		(peça 46, p. 3)		prazo prescricional
1	18/11/2016	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

A AudTCE, repetindo a análise feita em outros processos, defendeu a incidência do prazo prescricional penal para afastar o transcurso dos prazos prescricionais ordinário (5 anos) e intercorrente (3 anos) dispostos na Lei 9.873/1999 e Resolução TCU 344/2022, relevando o prazo excessivo entre os eventos 1 e 2 da tabela reproduzida.

A Justificativa para tal medida foi a seguinte (peça 66, p. 5):

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.**

Relacionou-se na derradeira instrução diversas TCE de responsabilidade do Sr. Genésio e na avaliação do mérito houve a indicação da revelia e inexistência de elementos que justificassem a irregularidade avaliada. Assim, a conclusão foi pela declaração de revelia do Sr. Genésio Almeida Vinente e irregularidade das contas a fim de condená-lo em débito com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

A adoção do prazo penal sugerido pela AudTCE tem amparo em jurisprudência recente do TCU:

Boletim de jurisprudência 551



Acórdão 1714/2025 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Jorge Oliveira)

Responsabilidade. Débito. Prescrição. Critério. Infração penal. Crime. Ação criminal. Pretensão punitiva.

*Em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU **regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstracto)**, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. (destacamos)*

Apesar de a Lei 9.873/1999 dispor que o prazo prescricional deverá ser o prazo previsto na lei penal quando o fato objeto da ação punitiva constituir crime, temos trazido reflexão sobre o tema, cabendo transcrever trecho do nosso parecer no TCE 009.064/2025-7 (peça 70):

No caso concreto, não há alteração do prazo prescricional em se adotando a tese do Plenário desta Corte, pois a pena aplicada na sentença já foi tão elevada que recaiu no prazo prescricional máximo previsto no código penal, que é de 20 anos (inciso I do art. 109 do CP).

Esse prazo é aplicado à prescrição ordinária. Entretanto, deve haver maior reflexão quanto ao prazo previsto para a prescrição intercorrente. Vislumbra-se duas possibilidades hermenêuticas: (1) o prazo prescricional penal aplica-se tanto ao prazo de cinco anos (prescrição ordinária) quanto ao prazo de três anos (prescrição intercorrente) ou (2) o prazo penal aplica-se apenas à prescrição quinquenal ordinária.

Na defesa da primeira tese, é pertinente salientar que a lei faz alusão a “prescrição”, sem fazer qualquer distinção entre prescrição ordinária ou intercorrente. Assim, uma possibilidade interpretativa seria aplicar o prazo prescricional penal em ambas as hipóteses, pois onde a lei não faz distinção, não caberia ao intérprete distinguir.

Há precedente nessa linha do Conselho Nacional de Justiça (PCA 0006226-26.2015.2.00.0000) que possui a seguinte ementa:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E IMPOSIÇÃO DE PENA. QUÓRUM DE MAIORIA ABSOLUTA DECLARAÇÕES DE SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO QUE ABRANGERAM 1/3 DO TRIBUNAL DE ORIGEM. COMPROMETIMENTO DO JULGAMENTO PELO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DO TRF. NECESSIDADE DE NOVO JULGAMENTO POR CORTE ADMINISTRATIVA SUPERIOR. AVOCACÃO DO PROCESSO PARA JULGAMENTO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PRECEDENTES DO CNJ E DO STF. PRELIMINAR PRESCRIÇÃO AFASTADA.

1. Não ocorre prescrição intercorrente quando remanesce ação penal, pois o prazo a ser observado é aquele referente à figura penal. Hipóteses de interrupção também devem ser levadas em conta. Compreensão do artigo 24 da Resolução 135/11 e artigos 1º, parágrafo 2º, e 2º, II da Lei 9873/99.

2. Os precedentes do Conselho Nacional de Justiça reconhecem o Procedimento de Controle Administrativo como ferramenta adequada para controlar atos irregulares em Processos Disciplinares;

3. Cabe ao Conselho Nacional de Justiça intervir no julgamento de processos instruídos por outros colegiados que ao darem início ao julgamento disciplinar de magistrados, registraram grande quantidade de alegações de suspeição e prejudicaram a somatória do quórum de maioria absoluta do Tribunal Pleno.



4. Necessidade de se anular o julgamento de mérito realizado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos autos do Processo Administrativo Disciplinar nº 2008.02.01.005499-1 e determinar a sua avocação para posterior julgamento neste Conselho Nacional de Justiça, ficando a deliberação sobre a manutenção do afastamento cautelar do Magistrado para posterior apreciação pelo Relator que for designado.

Não se olvida que essa tese foi abraçada pela Resolução/TCU nº 367/2024 que promoveu alteração no caput do art. 3º da Resolução/TCU nº 344/2022:

Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente.

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

Entretanto, verifica-se que essa interpretação não foi acolhida em precedentes específicos acerca da Lei nº 9.873/1999 em julgamentos dos Tribunais Regionais Federais da 5ª e da 3ª Regiões:

EXECUÇÃO FISCAL. ADMINISTRATIVO. IBMA. MULTA ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA INTERCORRENTE. ART. 1º, PARÁGRAFO 1º, DA LEI N. 9.873/99. OCORRÊNCIA. APELAÇÃO IMPROVIDA.

1. A sentença apelada reconheceu a incidência de prescrição intercorrente no decorrer do processo administrativo, sob o fundamento de que o processo teria ficado paralisado por mais de 3 anos, entre 2007 e 2014, incidindo a hipótese de prescrição administrativa prevista no art. 1º, parágrafo 1º, da Lei 9.873/99.

2. Segundo o parágrafo 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/99, "Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".

3. Embora a norma legal faça referência à "prescrição", em verdade, trata-se de prazo decadencial para a constituição do crédito por meio do exercício regular do poder de polícia. Assim, havendo paralisação do procedimento administrativo por mais de três anos, consuma-se não a prescrição, mas a decadência intercorrente administrativa.

4. Tanto isso é verdade que a Lei n. 11.941/09 acresceu à redação da Lei n. 9.873/99 o art. 1º-A, estabelecendo, expressamente, o prazo prescricional para a cobrança do crédito decorrente de infração à legislação em vigor. Aponta-se, nesse sentido, precedente da Primeira Seção do STJ: RESP 200900743420, CASTRO MEIRA, DJ. 06/04/2010.

5. Da análise do procedimento administrativo, nota-se que entre a lavratura do auto de infração em 18.03.2007, e a decisão da Administração proferida em 03.12.2010, o processo administrativo ficou paralisado por mais de três anos, sem qualquer providência de cunho decisório, caracterizando a inércia da exequente em promover a apuração da infração administrativa.

6. Destarte, tendo o procedimento administrativo, in casu, permanecido parado na espera de julgamento ou despacho por prazo superior ao triênio legal previsto no parágrafo 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/99, impõe-se reconhecer, de ofício, a ocorrência da decadência intercorrente administrativa.

7. Realizando-se uma interpretação sistemática, pode-se concluir que o parágrafo 2º, do art. 1º, da Lei 9.873/99 ao determinar que a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, altera tão-



somente o prazo quinquenal previsto no caput do artigo, sem modificar o prazo de três anos fixado no parágrafo 1o. para configuração da prescrição intercorrente.

8. *Apelação improvida.*

(AC - *Apelação Cível* - 583153 0000020-89.2015.4.05.8309, Desembargador Federal Flávio Lima, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data:17/12/2015 - Página:121.)

E M E N T A EXECUÇÃO FISCAL - IBAMA - MULTA ADMINISTRATIVA - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA, PREVISTA NO ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.973/99, CONSUMADA - IMPROVIMENTO À APELAÇÃO EXEQUENTE

1 - O art. 1º da Lei 9.873/99, dispõe que "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".

2 - No que toca à prescrição intercorrente no procedimento administrativo, dispõe o art. 1º, § 1º, Lei 9.873/1999: "Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".

3 - Segundo os marcos apontados no apelo público, apresentada defesa em 04/05/2009, somente em 28/05/2012 houve encaminhamento para elaboração de parecer instrutório, tendo havido decisão em 09/06/2015.

4 - Após a apresentação da defesa, narra o IBAMA houve despacho de 08/06/2009 encaminhando o processo para decisão; em 08/08/2012 ocorreu emissão de certidão negativa de agravamento e, no dia 09/08/2012, foi elaborado parecer técnico.

5 - Conforme os atos do parágrafo supra, tais gestos não tiveram nenhum condão de suspender ou interromper o prazo prescricional, porque atos ordinatórios, decorrentes da lógica procedimental, restando configurada paralisação superior aos três anos legais. Precedentes

6 - Esta, aliás, a ser uma das teses jurídicas firmadas no REsp n. 1.115.078/RS, Relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 24/3/2010, DJe de 6/4/2010, apreciado sob o rito dos Recursos Repetitivos: "É de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa ('prescrição intercorrente')".

7 - Nota-se incompreensível burocracia no andamento do PA, onde servidores "empurram" o procedimento administrativo para o próximo, em atos que poderiam e deveriam ocorrer de forma concentrada, expedita e de maneira eficiente, a fim de logo apreciar a defesa do autuado, portanto escancarado que os despachos, como por exemplo o de teor "ao gabinete", ID 65566753 - Pág. 30, nitidamente têm o cunho de procrastinar o andamento do expediente, em contraposição ao instituto da prescrição intercorrente, assim experimenta o Estado os efeitos de sua própria letargia, papelocracia e ausência de estrutura adequada e condizente para o tratamento do assunto, descabendo ao administrado ser prejudicado em razão do deficiente funcionamento do mecanismo estatal.

8 - Nem se diga, ainda, deva ser aplicada a legislação penal, § 2º, art. 1º, Lei 9.873 ("Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal"), pois, como ao início apontado, o § 1º do mencionado artigo trata especificamente da prescrição intercorrente administrativa e estipula prazo trienal.



9 - Fixados honorários recursais, em favor da parte privada, no importe de 2% sobre o valor atualizado da causa (originários R\$ 11.705,84, ID 65566752 - Pág. 4), EDcl no AgInt no REsp 1573573/RJ, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 04/04/2017, DJe 08/05/2017.

10 - Improvimento à apelação.

(ApCiv 5000361-55.2019.4.03.6107, Desembargador Federal NERY DA COSTA JUNIOR, TRF3 - 3ª Turma, DJEN DATA: 14/04/2023)

Dessa forma, a justiça federal entende que o prazo prescricional penal se aplica apenas ao caput do art. 1ª da Lei nº 9.873/1999. Parece-nos se tratar da interpretação mais abalizada, pois são precedentes específicos de interpretação da Lei nº 9.873/1999 em casos de aplicação de multas administrativas. Em acréscimo, a prescrição intercorrente possui prazo menor em razão de a Administração já ter conhecimento da irregularidade, ou seja, é a penalização a uma inércia qualificada da Administração. Utilizar prazos penais à prescrição intercorrente que podem chegar a vinte anos significaria levar, na prática, à imprescritibilidade. Adotar a tese contrária levaria à conclusão de que o presente processo poderia permanecer sem qualquer andamento por 19 anos e 11 meses sem a incidência de penalidade à inércia administrativa. Essa consequência ofende o senso comum de justiça e a própria finalidade da existência da prescrição intercorrente. Dessa forma, entende-se que o prazo penal deve ser utilizado apenas para a prescrição ordinária, sem alterar o prazo de três anos da prescrição intercorrente.

Em sendo acolhida essa tese, entre os eventos 1 e 2 teria havido o transcurso de prazo superior a três anos. Dessa forma, defende-se a incidência ao caso concreto da prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução/TCU nº 344/2022.

Subsidiariamente, caso essa proposta não seja acolhida manifesta-se anuência à proposta da unidade técnica.

Sopesando os precedentes dos TRF da 3ª e 5ª Regiões, em razão da similaridade dos casos, renovamos nossa proposta de que o Tribunal preferencialmente reconheça a prescrição intercorrente nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

VOTO

Tratam 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: 88/552.357.704-5, de titularidade do segurado Laércio Dias Souza.

Na fase interna, o tomador de contas identificou prejuízo ao Erário no valor histórico de R\$ 36.951,68 (cujo valor atualizado é de R\$ 76.089,67), imputando a responsabilidade ao Sr. Genésio Almeida Vinente, que atuou na operacionalização da fraude. O responsável 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.

No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação do responsável. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao débito apurado e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da sanção de inabilitação por cinco anos.



O Ministério Público junto ao TCU diverge quanto à prescrição. Embora concorde com a aplicação do prazo penal para a prescrição ordinária, o *Parquet* defende a ocorrência da prescrição intercorrente, que deve manter o prazo trienal previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho, na íntegra, a instrução da AudTCE, a qual incorporo às razões de decidir.

Preliminarmente, quanto à questão prescricional, consta nos autos sentença proferida pelo Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, nos autos da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, que trata dos mesmos fatos ora em exame. O responsável Genésio Almeida Vinente foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva, previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 333-B do Código Penal (peça 18).

A jurisprudência recente deste Tribunal, consolidada a partir do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Jorge Oliveira, orienta o uso da pena máxima in abstrato do crime mais grave para definir o prazo prescricional, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando os fatos também constituem crime, independentemente do desfecho da ação penal. Esse prazo aplica-se tanto à prescrição ordinária quanto à intercorrente, nos termos expressos da referida norma, com a redação conferida pela Resolução-TCU 367/2024.

Na hipótese, as penas somadas no processo criminal atingem dezessete anos de reclusão. O crime com maior pena máxima em abstrato é o de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), cujo máximo é de 12 anos, resultando em prazo prescricional de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

Não se consumou, portanto, a prescrição ordinária nem a intercorrente entre nenhum dos marcos processuais relevantes.

Quanto ao mérito, a ocorrência da concessão fraudulenta do benefício está devidamente comprovada nos autos. Na condição de servidor do INSS, o Sr. Genésio Almeida Vinente valeu-se ilicitamente do cargo para praticar fraude por meio de concessão irregular de benefício assistencial, sem observância dos critérios estabelecidos na Loas, dando ensejo a dano ao Erário, em violação aos arts. 20 da Lei 8.742/1993 e aos arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

Diante da revelia e da ausência de elementos que possam elidir as irregularidades apuradas, não há argumento capaz de afastar a conclusão pela ocorrência de prejuízo ao Erário.

Considerando a existência de indícios evidentes de dolo e má-fé, não amparados por excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade, julgo irregulares as contas do responsável e o condeno ao pagamento do débito apurado e da multa proporcional.

Adicionalmente, considero grave a conduta, razão pela qual declaro a inabilitação do responsável para exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



ACÓRDÃO Nº 932/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.912/2025-8.
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: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - MANAUS/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário;

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

9.1. considerar revel o Sr. Genésio Almeida Vinente, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Genésio Almeida Vinente e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do 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 das dívidas ao Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	0,67
3/8/2012	518,33
31/8/2012	622,00
3/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
4/12/2012	0,67
4/12/2012	622,00
2/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
4/3/2013	678,00
1/4/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
16/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
10/10/2013	678,00
4/11/2013	678,00
9/12/2013	0,67
9/12/2013	678,00



8/1/2014	678,00
31/1/2014	724,00
5/3/2014	724,00
31/3/2014	724,00
30/4/2014	724,00
16/6/2014	724,00
30/6/2014	724,00
31/7/2014	724,00
1/9/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
1/12/2014	0,67
1/12/2014	724,00
2/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
11/5/2015	788,00
23/6/2015	788,00
13/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
10/9/2015	788,00
14/10/2015	788,00
13/11/2015	788,00
9/12/2015	788,00
9/12/2015	0,67
11/1/2016	788,00
15/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00

9.3. aplicar ao Sr. Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, 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), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. inabilitar Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

9.7. dar ciência desta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.



11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0932-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 V – Plenário

TC 029.280/2018-4

Natureza: Monitoramento.

Órgão/Entidade: Estado de Sergipe.

Interessado: Secretaria do Estado da Saúde de Sergipe (extinta) (13.130.521/0001-05).

Representação legal: Gustavo Machado de Sales e Silva (11960/OAB-SE).

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. AUDITORIA. HOSPITAL DE URGÊNCIAS DE SERGIPE E FUNDAÇÃO DE BENEFICÊNCIA HOSPITAL DE CIRURGIA. DETERMINÇÃO À SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE SERGIPE. NÃO ATENDIMENTO INJUSTIFICADO. NOVO PRAZO PARA PROVIDÊNCIAS. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peça 231-232):

1. Trata-se de monitoramento para verificar o cumprimento das determinações do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara (TC 014.129/2017-5; relatoria do então Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; peça 6), subitens 9.1, 9.2, 9.4 e 9.7, bem como a implementação da recomendação do subitem 9.3.3. As deliberações de interesse para o presente processo de monitoramento encontram-se destacadas a seguir, verbis:

*9.1. **determinar**, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, a **Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe** apresente o devido **plano de ação** com o detalhamento de todas as providências necessárias para sanear as impropriedades identificadas nestes autos, destacando que o referido plano deve conter, no mínimo, a relação de todas as medidas a serem adotadas, com a identificação dos responsáveis pelas*



correspondentes ações e do prazo previsto para a subjacente implementação, em face das seguintes falhas:

(...)

9.1.2. no Hospital de Urgências de Sergipe:

9.1.2.1. não alcance das metas em termos de cirurgias oncológicas e de serviços de quimioterapia e radioterapia no Hospital de Urgências de Sergipe, considerando os parâmetros estabelecido pela Portaria MS/SAS n. 140/2014, a exemplo do ocorrido nos anos de 2015 e 2016 (item IV.5 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.2. intempestividade no acesso ao tratamento oncológico no hospital, diante dos tempos médio na espera para o início do tratamento (238,5 dias para a cirurgia urológica, 98,4 dias para cabeça/pescoço e 119 dias para o início do tratamento radioterápico), em afronta ao art. 2º da Lei 12.732, de 22/11/2012 (item IV.6 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.3. interrupção constante do tratamento realizado no Huse em virtude da quebra do aparelho de radioterapia, elevando o número de suspensões no atendimento aos pacientes, em afronta à alínea “b” do inciso VII do art. 24 da Portaria MS/SAS n. 140/2014 (item IV.8 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.4. intempestividade na execução do serviço de manutenção do acelerador linear do Huse, a partir da análise de quatro chamados feitos (508100228411, 508100226861, 508100219479, 508100219479), ante o atendimento no período de 7 (sete) a 29 (vinte e nove) dias, em afronta à Cláusula 5ª, Item 5.3.1, do Contrato 16/2014 firmado com a Siemens Ltda., já que prevê o atendimento aos chamados no prazo máximo de 24 horas (item IV.8 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.5. inexistência na manutenção preventiva do acelerador linear do Huse, tendo os relatórios de serviços emitidos pela Siemens demonstrado que, durante o ano de 2015, só teria sido promovida a manutenção corretiva, em desacordo com o art. 15 da Resolução da Comissão Nacional de Energia Nuclear n. 76, de 27/11/2014, e o item 5.5.3 da RDC Anvisa 20, de 2/2/2006 (item IV.8 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.6. atraso na tomada de providência por parte da secretaria de saúde para o pleno funcionamento do acelerador linear, tendo o livro de radioterapia do Huse indicado que o acelerador linear parou de funcionar no dia 20/3/2015 e o chamado para a manutenção só teria ocorrido 10 (dez) dias depois, em 30/3/2015, com afronta ao item 5.5.5 da RDC Anvisa 20, de 2/2/2006 (item IV.8 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.7. não composição de equipe multiprofissional e multidisciplinar para a assistência aos pacientes oncológicos, em dissonância com o art. 18, V, da Portaria SAS/MS n. 140/2014 (item IV.9 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.8. ausência de efetivo sistema de controle informatizado dos medicamentos e materiais médico-hospitalares do Huse, deixando de: (i) controlar o estoque, o consumo médio, a validade e as condições de armazenamento; (ii) padronizar e definir, de forma clara, a periodicidade do ciclo de aquisição e distribuição; (iii) definir os fluxos internos de solicitação; (iv) viabilizar a aquisição dos insumos para que os pedidos sejam atendidos integralmente e não haja a interrupção dos serviços prestados (item IV.11 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.9. interrupção constante do tratamento de quimioterapia em face da falta de medicamentos para os pacientes oncológicos atendidos no Hospital de Urgência de Sergipe, a exemplo do ocorrido durante o período de Julho de 2015 a Junho de 2017, em afronta ao inciso VI do art. 13 da Portaria SAS/MS n. 140/2014 (item IV.13 do Relatório de Fiscalização);



9.1.2.10. não alcance do parâmetro mínimo estabelecido pelo inciso II do art. 32 da Portaria SAS/MS n. 140, de 2014, para a produção de exame diagnóstico por ultrassonografia, a exemplo do ocorrido nos anos de 2015 e 2016 (item IV.14 do Relatório de Fiscalização);

9.2. **determinar**, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, o **Ministério da Saúde** adote as providências cabíveis para que o conveniente conclua o objeto inerente ao Convênio 70435/2011 (Siconv 765777), informando o TCU sobre o resultado dessas medidas com a subjacente manifestação conclusiva, ao final do aludido prazo, sobre as irregularidades evidenciadas no Relatório de Fiscalização da CGU 201701251 em relação, por exemplo, à execução físico-financeira do ajuste e, especificamente, sobre a não utilização de conta específica e sobre o uso de recursos da avença em finalidade diversa da pactuada (item IV.3 do Relatório de Fiscalização);

9.3. **recomendar**, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que a **Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe** adote as seguintes medidas:

(...)

9.3.3. *envide os esforços no sentido de adequar os contratos de manutenção do equipamento de radioterapia, com o intuito de contemplar e de fazer cumprir as cláusulas sobre as sanções ao contratado no caso de demora no reparo para o funcionamento do equipamento, baseando os correspondentes prazos nos outros contratos firmados com as instituições, em similares condições, atendendo os arts. 21, I, III, IV, VI e VII, e 23, I a III e XII, da Portaria GM/MS n. 874, de 2013, e o art. 13, II, da Portaria MS/SAS n. 140, de 2014 (item IV.7 do Relatório de Fiscalização);*

9.4. **determinar**, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em atendimento ao princípio da razoabilidade, o **Ministério da Saúde** revise os critérios e as formas de pagamento a partir do repasse de recursos financeiros pelo valor pré-fixado, em sintonia com o art. 28 da Portaria MS 3.410, de 30 de dezembro de 2013, e, notadamente, para o cumprimento das metas qualitativas, evitando a ocorrência de distorções verificadas, por exemplo, no Contrato 123/2015 firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju – SE e a Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia, quando se constatou o pagamento da quase totalidade dos recursos referentes à meta qualitativa de determinado serviço, a despeito de o percentual quantitativo para a realização do subjacente serviço ser bem inferior ao percentual encontrado para a meta qualitativa, atentando, com isso, para o item 9.6 do Acórdão 1.077/2015-TCU-Plenário (item IV.1 do Relatório de Fiscalização), sem prejuízo de determinar que o Ministério da Saúde se manifeste conclusivamente aí sobre a regularidade, ou não, e a economicidade, ou não, dos subjacentes dispêndios, devendo informar o TCU sobre o resultado dessas medidas no prazo de até 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação;

(...)

9.7. **determinar**, nos termos do artigo 250, II, do RITCU, que a unidade técnica informe a **Fundação Universidade Federal de Sergipe** que a servidora **Marina de Pádua Nogueira Menezes** (CPF 754.192.623-04) atuaria, também, como sócia-administradora e detentora de 50% do capital social da MV & MP Prestação de Serviços de Estética Ltda. (CNPJ 13.846.551/0001-12), em afronta ao art. 117, X, da Lei 8.112, de 1990, de sorte que a aludida fundação deve adotar as providências cabíveis para a responsabilização dessa servidora, informando o TCU sobre o resultado dessas medidas no prazo de até 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação (item IV.17 do Relatório de Fiscalização; (grifos acrescidos)

HISTÓRICO

2. A deliberação ora monitorada decorreu de auditoria no setor de oncologia no estado de Sergipe, em especial nos dois centros de saúde especializados (Hospital de Urgências de Sergipe Governador João Alves Filho – Huse, e Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia - FBHC),

para verificar a conformidade dos gastos públicos neles realizados, no período de 1º/1/2015 a 30/4/2017 (peças 1, 35 e 98).

3. A fiscalização que fundamentou a deliberação monitorada envolveu a denominada “Rede de Controle” (Focco), composta pela Superintendência da Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe (CGU), Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) e Tribunal de Contas da União (TCU), com o apoio do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público Estadual de Sergipe (MPE/SE), devido a problemas enfrentados no setor de oncologia do estado de Sergipe, em especial, as interrupções frequentes nos procedimentos quimioterápicos e radioterápicos oferecidos aos pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) local, além do longo período de espera para realização das cirurgias oncológicas.

4. Durante o monitoramento, diligências foram realizadas junto à SES/SE (peças 24, 27 e 107), ao Ministério da Saúde (peças 14, 15, 21 e 109) e à Fundação Universidade Federal de Sergipe (peça 32), e uma inspeção na Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) e no Hospital de Urgência de Sergipe (Huse) chegou a ser autorizada pelo Ministro Relator (peça 101), a qual não chegou a ocorrer em razão da pandemia do coronavírus (Covid-19), período no qual as viagens a serviço foram suspensas, tendo o monitoramento continuado de forma remota, nos termos então estabelecidos pela Portaria-TCU 62/2020.

5. Na penúltima instrução dos presentes autos (peça 210), foram analisados os comentários do gestor acerca das propostas lançadas na instrução de peça 187, p. 57-58, in verbis:

221.1 realizar a oitiva da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, com fulcro no artigo 14, caput e § 1º, da Resolução TCU 315/2020, para que, no prazo de quinze dias, apresente informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas sobre as seguintes propostas:

221.1.1 determinar à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, e, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 90 dias, contados da ciência do acórdão, apresente as medidas já adotadas e planejadas, com a devida documentação comprobatória, inclusive, com os eventuais resultados já alcançados, bem como eventuais dificuldades enfrentadas para regularizar os seguintes pontos:

a) quantidade de cirurgias oncológicas realizadas no Hospital de Urgências Governador João Alves Filho, de modo a alcançar o parâmetro de 650 cirurgias anuais prescrito no Anexo LXIII da Portaria de Consolidação SAES/MS nº 1/2022, com redação estabelecida por meio da Portaria MS/SAES 688/2023 (resultante da análise da determinação 9.1.2.1 - parágrafos 14-33);

b) o monitoramento do tempo médio de espera para o início do tratamento oncológico, a partir do dia em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico, de modo a possibilitar a transparência e o acompanhamento do cumprimento do prazo de 60 dias disposto no artigo 2º da Lei 12.732/2012 (resultante da análise da determinação 9.1.2.2 – parágrafos 34-50).

c) continuidade da prestação de serviços de radioterapia pelos equipamentos de radioterapia do Hospital de Urgências Governador João Alves Filho, de modo a evitar o risco de suspensão do tratamento individualizados dos pacientes oncológicos atendidos pela referida unidade de saúde, o que afronta os objetivos essenciais do Estatuto da Pessoa com Câncer (Lei 14.238/2021), prescritos no artigo 3º, inciso III, VI e XV, da Lei 14.238/2021, e o direito da pessoa com câncer de ter garantido seu bem-estar físico, psíquico, emocional e social, com vistas à preservação ou à recuperação de sua saúde (artigo 11 da Lei 14.238/2021) (resultante da análise das determinações 9.1.2.3, 9.1.2.4, 9.1.2.5, 9.1.2.6 e da recomendação 9.3.3 - parágrafos 51-82);

d) fornecimento dos medicamentos quimioterápicos para os pacientes do Hospital Geral de Urgências Governador João Alves Filho, para evitar o não atendimento de dispensações de



quimioterápicos na farmácia da UNACON da referida unidade, como as ocorridas no período de janeiro a novembro de 2021, apresentadas na Tabela 5, em afronta ao disposto no inciso IV do artigo 64 da Portaria de Consolidação MS/SAES 1/2022 (resultante da análise das determinações 9.1.2.8 e 9.1.2.9 - parágrafos 94-131);

221.1.2 recomendar à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, fulcro no artigo 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar o Aplicativo de Gestão para Hospitais Universitários (AGHU) em suas unidades hospitalares, entre elas, o Huse, em especial, para realizar o controle de estoques de medicamentos e dos materiais médico-hospitalares da mencionada unidade de saúde (parágrafos 94-124);

*6. Após os pronunciamentos concordantes do então Diretor e do Auditor-Chefe Adjunto da AudSaúde (peças 211 e 212, respectivamente), os autos seguiram para o Gabinete do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que anuiu com a proposta da Unidade Técnica, tendo, ao final, sido prolatado o **Acórdão 342/2025-TCU-Plenário** (peça 213; **data da sessão: 19/2/2025**), nos seguintes termos:*

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, **ACORDAM, por unanimidade**, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:*

*a) considerar **cumpridas** as determinações constantes dos **subitens 9.1.2.7, 9.1.2.8, 9.1.2.9 e 9.1.2.10** do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara endereçada à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe;*

*b) considerar **cumpridas parcialmente** as determinações constantes dos **subitens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3, 9.1.2.4, 9.1.2.5, 9.1.2.6 e 9.2** do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara endereçada à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe;*

*c) considerar a **implementação parcial** da recomendação do **item 9.3.3** do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara endereçada à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe;*

*d) tornar **insubsistente** a determinação do **item 9.4** do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara, endereçada ao Ministério da Saúde;*

*e) anotar como **prejudicada** a determinação do **item 9.7** do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara;*

*f) **dê ciência** à **Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju**, nos termos da Resolução TCU 315/2020, art. 9º, de que constitui irregularidade a transferência da parcela pré-fixada dos repasses vinculados às metas qualitativas, sem simultaneamente atender ao cumprimento dos critérios quantitativos correspondentes, por afrontar o disposto no artigo 28, § 3º, da Portaria MS 3.410/2013; conforme observado no Contrato 123/2015 firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju e a Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia, quando se constatou o pagamento da quase totalidade dos recursos referentes à meta qualitativa de determinado serviço, a despeito de o percentual quantitativo para a realização do subjacente serviço ser bem inferior ao percentual encontrado para a meta qualitativa;*

g) envie cópia do inteiro teor desta deliberação ao Ministério da Saúde, ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, ao Hospital de Urgências de Sergipe Governador João Alves Filho, à Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia e à Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju;

h) expedir as determinações discriminadas no subitem 1.7; e



i) continuar o presente monitoramento, nos termos da Portaria-Segecex 9/2020, art. 4º, §3º, inciso V.

1. Processo TC-029.280/2018-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Secretaria do Estado da Saúde de Sergipe (extinta) (13.130.521/0001-05).

1.2. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Gustavo Machado de Sales e Silva (11960/OAB-SE), representando Valberto de Oliveira Lima.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

*1.7.1. determinar à Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU n. 315, de 2020, e, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de **90 dias**, contados da ciência do acórdão, **apresente as medidas já adotadas e planejadas**, com a devida documentação comprobatória, inclusive, com os eventuais resultados já alcançados, bem como eventuais dificuldades enfrentadas para:*

1.7.1.1 garantir o monitoramento do tempo médio de espera para início do tratamento oncológico, a partir do dia em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico, atendendo integralmente ao prazo de 60 dias previsto no art. 2º da Lei 12.732/2012 para tal parâmetro normativo, de modo a possibilitar a transparência e o acompanhamento do mencionado prazo legal;

1.7.1.2 regularizar a continuidade da prestação de serviços de radioterapia pelos equipamentos de radioterapia (aceleradores lineares) do Hospital de Urgências Governador João Alves Filho, de modo a evitar suspensões no funcionamento dos referidos aparelhos, o que constitui em risco de interrupção no tratamento individualizados dos pacientes oncológicos atendidos pela referida unidade de saúde e, diante disso, pode representar afronta aos objetivos essenciais do Estatuto da Pessoa com Câncer (Lei 14.238/2021), prescritos no artigo 3º, inciso III, VI e XV, da Lei 14.238/2021, e o direito da pessoa com câncer de ter garantido seu bem estar físico, psíquico, emocional e social, com vistas à preservação ou à recuperação de sua saúde (artigo 11 da Lei 14.238/2021). (grifos acrescentados)

7. Destaca-se que a determinação 1.7.1.1 acima decorre da determinação contida no subitem 9.1.2.2 do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara, enquanto a do subitem 1.7.1.2 decorre das determinações contidas nos subitens 9.1.2.3, 9.1.2.4, 9.1.2.5, 9.1.2.6 e da recomendação contida no subitem 9.3.3, todos do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara (peça 187, p. 16 e 51, respectivamente e peça 210, p. 6 e 6-8 e 13, respectivamente).

8. A SES/SE foi notificada da determinação contida no subitem 1.7.1 do acórdão mencionado no parágrafo anterior, por meio do Ofício 5.058/2025-TCU/Seproc, de 20/2/2025 (peça 218), e cuja ciência se deu no dia 7/3/2025 (peça 223).

*9. Tendo em vista que o prazo para cumprir a determinação do subitem 1.7.1 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário foi de **noventa dias**, e, considerando que a ciência, ao Ofício 5.058/2025-TCU/Seproc (peça 218), se deu no dia 7/3/2025 (peça 223), entende-se que o prazo para o seu cumprimento se encerrou no dia 7/6/2025. Contudo, após decorrido o prazo, a documentação não foi encaminhada.*

EXAME TÉCNICO*Prescrição*

10. Ante à possibilidade de responsabilização, faz-se necessário realizar a análise da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, com base no entendimento desta Corte de Contas, consubstanciado na Resolução-TCU 344/2022.

11. Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição principal, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022.

11.1. O TC 014.129/2017-5 (Auditoria) foi autuado em 29/5/2017 (peça 1 do TC 014.129/2017-5). A primeira instrução foi confeccionada na modalidade de relatório de fiscalização no dia 20/3/2018 (peça 1). O Acórdão 7.454/2018 – TCU – Segunda Câmara foi prolatado no dia 14/8/2018 (peças 4 a 6, respectivamente). A notificação dessa decisão foi em 5/9/2018 (peças 9 e 11).

11.2. A segunda instrução foi confeccionada em 16/10/2019 (peça 35). A terceira, foi confeccionada em 27/2/2020 e prolatado despacho no dia 4/3/2020 (peças 98 e 101, respectivamente).

11.3. A quarta instrução foi confeccionada em 14/9/2021 (peça 105). A quinta, foi confeccionada em 3/8/2022 (peça 124). Enquanto a sexta, foi confeccionada em 6/11/2023 (peça 187). A sétima instrução foi confeccionada em 28/1/2025 (peça 210). O Acórdão 342/2025 - TCU – Plenário foi prolatado em 19/2/2025 (peça 213). A notificação dessa decisão ocorreu no dia 7/3/2025 (peças 218 e 223).

11.4. Para esclarecimentos, sintetiza-se essas informações na tabela abaixo:

Data	Atos	Fundamento normativo	Evento	Prazo	Referência
20/3/2018	Juntada do relatório de fiscalização (marco inicial)	Inciso IV, art. 4º	Marco inicial	Cinco anos	peça 1
14/8/2018	Acórdão 7.454/2018 – TCU – Segunda Câmara (decisão recorrível)	Inciso IV, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	peças 4 a 6
5/9/2018	Notificação	Inciso I, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peças 9 e 11
16/10/2019	Instrução	Inciso II, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 35
27/2/2020	Instrução	Inciso II, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 98
4/3/2020	Despacho	Inciso IV, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 101
14/9/2021	Instrução	Inciso II, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 105
3/8/2022	Instrução	Inciso II, art. 5º	Marco	Três anos	Peça 124

			<i>interruptivo</i>		
6/11/2023	Instrução	Inciso II, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 187
28/1/2025	Instrução	Inciso II, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 210
19/2/2025	Acórdão 342/2025 - TCU – Plenário	Inciso IV, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peça 213
7/3/2025	Notificação	Inciso I, art. 5º	Marco interruptivo	Três anos	Peças 218 e 223

12. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em 20/3/2018 (peça 1), data em que foi confeccionado o relatório de auditoria com descrição das irregularidades e juntado aos autos. O primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária ocorreu em 14/8/2018 (peças 4 a 6), com a prolação de decisão condenatória recorrível, conforme fixado no Acórdão 534/2023 – TCU – Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler.

12.1. Assim, ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados na tabela acima, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 anos desde o termo inicial (20/3/2018) e o primeiro marco interruptivo da prescrição (14/8/2018).

12.2. Da mesma forma, ao analisar os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte.

12.3. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF no Recurso Extraordinário - RE 636.886 (“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” - Tema 899), bem como a vigente regulamentação do Tribunal (por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, ressalvada a prescrição intercorrente que ocorre em três anos), não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU, seja na modalidade de prescrição principal, seja na modalidade de prescrição intercorrente, nos termos do art. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, respectivamente.

Fatos

13. Foi expedido o Ofício 5.058/2025-TCU/Seproc (peça 218), de 20/2/2025, que notificou o Secretário Estadual de Saúde de Sergipe, na pessoa de seu representante legal, da prolação do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário e encaminhou cópia do referido acórdão para conhecimento e adoção das medidas previstas no subitem 1.7.1.

13.1. Foi informado ainda que o não cumprimento da determinação deste TCU poderia ensejar a aplicação de multa prevista no art. 58 § 1º, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU (peça 218).

13.2. O aviso de recebimento desta correspondência foi acostada aos autos à peça 223, demonstrando que seu recebimento ocorreu no dia 7/3/2025.

Análise



13.3. Passados, entretanto, muito mais do que noventa dias da ciência desta deliberação, até o momento desta instrução, não se registra nestes autos quaisquer manifestações da Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe acerca do cumprimento das aludidas determinações.

14. É fato que o gestor público que deixa de dar cumprimento, sem motivo justificado, à determinação do TCU, sujeita-se à multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU. Nos termos do § 3º do art. 268 do Regimento Interno/TCU, a aplicação de multa por descumprimento injustificado de determinação do TCU prescinde de audiência prévia do responsável quando a possibilidade da sanção constar da comunicação da deliberação. É ainda essa a toada de amplo precedente desta Corte, a exemplo dos Acórdãos: 5.049/2010-TCU-2ª Câmara, da Relatoria do Min. Aroldo Cedraz; 5.810/2011-TCU-2ª Câmara, da Relatoria do Min. Raimundo Carreiro; 1.031/2009-TCU-2ª Câmara, da Relatoria do Min. Aroldo Cedraz; 4.349/2008-TCU-1ª Câmara, da Relatoria do Min. Marcos Vilela; 1.062/2021-TCU-Plenário, da Relatoria do Min. André de Carvalho; 476/2016-TCU-Plenário, da Relatoria do Min. Marcos Bemquerer; 2.838/2015-TCU-Plenário, da Relatoria do Min. Weder de Oliveira, dentre inúmeros outros.

14.1. Fica caracterizada, pois, situação que autoriza a aplicação da multa prescindindo-se da audiência do responsável, eis que o Ofício 5.058/2025-TCU/Seproc (peça 218) informava acerca de sua aplicação quando do não cumprimento de determinação do Tribunal.

14.2. Ressalta-se que o Ofício 5.058/2025-TCU/Seproc (peças 218 e 223) fora encaminhado à Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe, na pessoa de seu representante legal, o Sr. Cláudio Mitidieri Simões, Secretário de Estado da Saúde de Sergipe, de 12/8/2024 a atual (peça 230), eis que tratava de determinação à Secretaria de Saúde estadual desse ente da federação. Assim sendo, tomou conhecimento da determinação o Sr. Secretário, passando a ser de sua responsabilidade a exigência do cumprimento pelos agentes competentes para tanto, bem como de informar as medidas adotadas a este Tribunal.

15. Entretanto, destaca-se que para responsabilização dos agentes públicos, devem ser configurados os elementos subjetivos dolo ou culpa, e em especial após a Lei 13.655/2018, que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, passou-se a exigir dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público nas esferas administrativa, controladora e judicial, sopesados os obstáculos e dificuldades reais do gestor, conforme artigos 22 e 28 da LINDB.

15.1. O conceito de “erro grosseiro” foi trazido pelo Decreto 9.830/2019, em seu art. 12, § 1º, ao regulamentar o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB, o qual esclarece:

§ 1º Considera-se **erro grosseiro** aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com **culpa grave**, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

15.2. Ademais, os parágrafos seguintes do art. 12 do Decreto 9.830/2019 delimita o escopo de responsabilização, nos seguintes termos:

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.



§ 4º *A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.*

§ 5º *O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.*

§ 6º *A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.*

§ 7º *No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.*

§ 8º *O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.*

15.3. *Por oportuno, transcreve-se excerto do voto, proferido pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, condutor do Acórdão 4.771/2019-TCU-1ª Câmara, in verbis:*

70. *Conforme expus no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-Plenário, o **erro grosseiro**, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, é o que **decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado**, isto é, que foi praticado com culpa grave.*

71. *A propósito do tema, esse entendimento foi adotado no Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, cujo art. 12, § 1º dispôs o seguinte: “considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.*

72. *Sem avançar em eventual discussão a respeito da aplicabilidade da norma infralegal à esfera controladora, o fato é que parece haver uma convergência na doutrina e na aplicação prática da nova lei, no sentido de que o parâmetro de responsabilização na esfera sancionadora é a culpa grave.*

15.4. *Em outros arestos, o Tribunal tem seguido essa linha de entendimento, de que para a aplicação de sanções (multa), não basta a configuração da culpa estrito sensu, mas é necessária a configuração do dolo ou da culpa grave, exemplificando inclusive alguns casos da espécie:*

1. *Para fins de ressarcimento ao erário, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU caracteriza-se pela constatação de culpa stricto sensu, sendo desnecessário evidenciar a conduta dolosa ou a má-fé do agente público. 2. Para a finalidade de aplicação de sanções administrativas, há que se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público. (Acórdão 11.762/2018-TCU-2ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer);*

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) o pagamento de serviços de natureza continuada prestados sem respaldo contratual, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 13.053/2019-TCU-2ª Câmara, Min. Augusto Nardes);

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa (Acórdão 2.699/2019-TCU-1ª Câmara, Min. Vital do Rêgo);

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a realização



de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado (Acórdão 185/2019-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler);

15.5. Assim, tem-se que o erro grosseiro, no entender desta Corte de Contas, é aquele praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado; ou com dolo.

15.6. Quanto ao caso em tela, considera-se que ocorreu o descumprimento de deliberação do Tribunal sem causa justificada. Não há nos autos informações sobre os obstáculos e dificuldades do gestor que pudessem ser sopesadas nem justificativas para o descumprimento das determinações. Ademais, não há elementos nos autos que afastem o entendimento de que o descumprimento das determinações tenha natureza dolosa, com intenção de descumprir, enrobustecendo a responsabilização do gestor faltoso. Destaca-se que, na linha dos Acórdãos acima (Acórdão 13.053/2019-TCU-2ª Câmara, Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.699/2019-TCU-1ª Câmara, Min. Vital do Rêgo; Acórdão 185/2019-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler), o descumprimento das determinações legais pelo gestor (art. 2º da Lei 12.732/2012, artigo 3º, inciso III, VI e XV, da Lei 14.238/2021, e artigo 11 da Lei 14.238/2021 c/c o art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992) configura-se culpa grave face a omissão com elevado grau de negligência, caracterizando o erro grosseiro, além do possível dolo em descumprir as determinações.

16. Desta forma, propõe-se considerar não atendidas as determinações dos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário, aplicar a multa ao Sr. Cláudio Mitidieri Simões, Secretário de Estado da Saúde de Sergipe, e assinar novo e improrrogável prazo para que comprove as medidas já adotadas e planejadas, com a devida documentação comprobatória, inclusive, com os eventuais resultados já alcançados, bem como eventuais dificuldades enfrentadas para (i) garantir o monitoramento do tempo médio de espera para início do tratamento oncológico e (ii) regularizar a continuidade da prestação de serviços de radioterapia pelos equipamentos de radioterapia (aceleradores lineares) do Hospital de Urgências Governador João Alves Filho.

16.1. Assim, pelo descumprimento da deliberação do Tribunal, cabe responsabilização do Secretário Estadual de Saúde, Sr. Cláudio Mitidieri Simões, durante o período de 12/8/2024 a atual (peça 230).

17. Quanto à continuidade de monitoramento, com fundamento na ausência de manifestação do jurisdicionado, presume-se que não foram removidos os efeitos das irregularidades remanescentes e, conseqüentemente, considera-se que a determinação continua a preencher os requisitos previstos no inciso I, do art. 2º, ambos da Resolução TCU 315/2020, em especial, quanto à finalidade de remover os efeitos das irregularidades apontadas. Logo, nos termos do § 1º, do art. 17, da Resolução TCU 315/2020, novo ciclo de monitoramento deve ser autorizado pelo Tribunal.

17.1. E, com fundamento no § 3º, do art. 4º, inciso IV, da Portaria-Segecex 9/2020, com redação dada pela Portaria-Segecex 12/2020, o cumprimento da determinação deve ser monitorado nestes autos.

CONCLUSÃO

18. Trata-se de monitoramento para verificar o cumprimento das determinações do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara (TC 014.129/2017-5), itens 9.1, 9.2, 9.4 e 9.7, bem como a implementação da recomendação do subitem 9.3.3. A deliberação ora monitorada decorreu de auditoria no setor de oncologia no Estado de Sergipe, em especial nos dois centros de saúde especializados (Hospital de Urgências de Sergipe Governador João Alves Filho – Huse, e Fundação



de Beneficência Hospital de Cirurgia - FBHC), para verificar a conformidade dos gastos públicos neles realizados no período de 1º/1/2015 a 30/4/2017 (peças 1, 35 e 98).

18.1. As diversas deliberações tiveram graus diferentes de cumprimento, alternando-se entre (i) cumpridas e (ii) cumpridas ou implementadas parcialmente. Foram consideradas (i) cumpridas as determinações dos subitens 9.1.2.7, 9.1.2.8, 9.1.2.9 e 9.1.2.10; (ii) parcialmente cumpridas as determinações dos subitens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3, 9.1.2.4, 9.1.2.5, 9.1.2.6 e 9.2; e (iii) parcialmente implementada a recomendação do subitem 9.3.3. Novas determinações foram propostas, haja vista a insuficiência e o caráter inconclusivo de parte das informações carregadas aos autos com os comentários do gestor, resultando nas determinações dos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário.

18.2. Além disso, nos termos da análise, tornou-se insubsistente a determinação encaminhada no item 9.4 do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara, substituindo-a por ciência; e anotou como prejudicada a determinação do item 9.7 do mesmo Acórdão.



18.3. Para fins de esclarecimentos, tem-se a tabela abaixo sobre nível de atendimento das deliberações:

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara						
<i>Deliberação</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou Em Implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou não implementada</i>	<i>Alterada/prejudicada</i>	<i>Peças/Parágrafos</i>
9.1.2.1			X			210, p. 4
9.1.2.2			X			210, p. 6
9.1.2.3			X			210, p. 7
9.1.2.4			X			210, p. 7
9.1.2.5			X			210, p. 7-8
9.1.2.6			X			210, p. 8
9.1.2.7	X					210, p. 8
9.1.2.8	X					210, p. 12
9.1.2.9	X					210, p. 12
9.1.2.10	X					210, p. 12
9.2			X			210, p. 13
9.3.3			X			210, p. 13
9.4					X	210, p. 14
9.7					X	210, p. 14
Grau de implementação das deliberações do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário						
1.7.1.1				X		13.3 desta instrução
1.7.1.2				X		13.3 desta instrução

18.4. Em síntese, restaram as deliberações dos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário, as quais consolidaram as irregularidades remanescentes apontadas no relatório de fiscalização. Face o descumprimento dessas determinações, tornou-se configurada a infração prevista no art. 58 § 1º, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU (peças 218 e 223).

19. Por conseguinte, foram avaliadas a prescrição e os elementos subjetivos necessários à responsabilização do gestor público. Restou-se comprovada a inexistência da prescrição, seja na modalidade principal, seja na modalidade intercorrente, além da caracterização do dolo e/ou erro grosseiro do gestor.

19.1. Por isso, propôs-se considerar não atendidas as determinações dos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário, aplicar a multa ao Sr. Cláudio Mitidieri



Simões, Secretário de Estado da Saúde de Sergipe, e assinar novo e improrrogável prazo para que comprove o cumprimento dessas determinações.

19.2. Quanto à continuidade de monitoramento, considerou-se que as determinações continuam a preencher os requisitos previstos no inciso I, do art. 2º, ambos da Resolução TCU 315/2020. Logo, nos termos do § 1º, do art. 17, da Resolução TCU 315/2020, novo ciclo de monitoramento deve ser autorizado pelo Tribunal. E, com fundamento no § 3º, do art. 4º, inciso IV, da Portaria-Segecex 9/2020, com redação dada pela Portaria-Segecex 12/2020, o cumprimento da determinação deverá ser monitorado nestes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ex^{mo.} Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, propondo a este Tribunal:

a) **assinalar o não cumprimento da determinação** prolatada nos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário e, desse modo, **reiterar a determinação** ali proferida, fixando o novo e improrrogável prazo de 60 (sessenta) dias, contados da notificação, para que o atual Secretário de Estado da Saúde de Sergipe (SES-SE) promova o efetivo cumprimento das aludidas determinações prolatadas nos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário, sem prejuízo de **alertar** que o não atendimento às referidas determinações poderá configurar o reiterado descumprimento da decisão do TCU e, assim, resultar na consequente aplicação da multa prevista no art. 58, IV, VII e § 1º, da Lei 8.443, de 1992, e no art. 268, VII, VIII e § 3º, do RITCU;

b) **aplicar** em desfavor do Sr. Cláudio Mitidieri Simões, (CPF ***.618.105-**), Secretário de Estado da Saúde de Sergipe, **a multa** prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, a qual prescinde de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU, sem prejuízo das demais medidas legais;

d) **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443, de 1992, diante do não atendimento à notificação;

e) **encaminhar** cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao Sr. Cláudio Mitidieri Simões, para ciência, além do referido envio ao atual Secretário de Estado da Saúde de Sergipe (SES-SE), para ciência e efetivo cumprimento às determinações contidas nos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário; e,

f) **autorizar novo ciclo de monitoramento** com fundamento no § 1º, do art. 17 c/c o inciso I, do art. 2º, ambos da Resolução TCU 315/2020, e, nos termos do § 3º, do art. 4º, inciso IV, da Portaria-Segecex 9/2020, com redação dada pela Portaria-Segecex 12/2020, **autorizar** o monitoramento do cumprimento da determinação nestes autos.

VOTO



Trata-se de monitoramento dos itens 9.1, 9.2, 9.4 e 9.7, do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, em auditoria realizada no Hospital de Urgências de Sergipe Governador João Alves Filho (Huse) e na Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia (FBHC), para verificar a conformidade dos gastos realizados, no período de 1º/1/2015 a 30/4/2017.

No curso do monitoramento, foi determinado à Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe, por meio do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário (peça 213), que, no prazo de 90 dias, apresentasse as medidas já adotadas e planejadas para “garantir o monitoramento do tempo médio de espera para início do tratamento oncológico” (item 1.7.1.1) e “regularizar a continuidade da prestação de serviços de radioterapia pelos equipamentos de radioterapia (aceleradores lineares) do Hospital de Urgências Governador João Alves Filho” (item 1.7.1.2).

Exaurido o prazo para a comprovação das medidas adotadas, a documentação requerida por este Tribunal não foi apresentada, nem justificativas para a omissão.

Feito o resumo, **passo a decidir.**

O Secretário Estadual foi notificado pelo Ofício 5.058/2025-TCU/Seproc (peça 218) para apresentar os documentos comprobatórios das providências adotadas para garantir o monitoramento do tempo de espera de tratamentos oncológicos e para regularizar a continuidade dos serviços de radioterapia (item 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário), com advertência expressa sobre a possibilidade de aplicação de multa pelo descumprimento injustificado.

Considerando a omissão absoluta do responsável, sem apresentação de justificativas, aplico a multa ao Sr. Cláudio Mitidieri Simões, com fundamento no art. 58, IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII e § 3º, do Regimento Interno do TCU.

Por fim, fixo novo e improrrogável prazo para a comprovação das medidas fixadas nos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-Plenário, dando-se seguimento ao monitoramento.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 933/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.280/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Secretaria do Estado da Saúde de Sergipe (extinta) (13.130.521/0001-05).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Gustavo Machado de Sales e Silva (11960/OAB-SE).
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 7.454/2018-TCU-2ª Câmara, pela Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe;

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

9.1. aplicar ao Sr. Cláudio Mitidieri Simões a multa prevista no art. 58, IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. considerar não cumpridas as determinações contidas nos subitens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 342/2025-TCU-Plenário e fixar novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, contados da notificação, para que o atual Secretário de Estado da Saúde de Sergipe promova o efetivo cumprimento das determinações, alertando que o não atendimento às referidas determinações poderá configurar o reiterado descumprimento da decisão do TCU,

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, diante do não atendimento à notificação;

9.4. encaminhar cópia do Acórdão ao responsável e aos demais interessados; e

9.5. autorizar novo ciclo de monitoramento, com fundamento no § 1º, do art. 17 c/c o inciso I, do art. 2º, da Resolução-TCU 315/2020.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0933-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 II – CLASSE VII – Plenário

TC 001.805/2022-3

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.



Representante: então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

Representação legal: Debora Oliveira Queiroz Albuquerque (33213/OAB-DF), entre outros, representando a VTC Operadora Logística Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CONTRATO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA TRANSPORTE DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE. CONHECIMENTO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO DO PLENÁRIO. INEFETIVIDADE DA CAUTELAR ANTE SUA INEXECUÇÃO TEMPESTIVA. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE DE APROFUNDAMENTO DOS EXAMES. PREJUDICIALIDADE DO MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório parte da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), reproduzida a seguir (peça 113), a qual contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peças 114 e 115):

“Trata-se de Representação autuada por iniciativa da unidade técnica então denominada de Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), nos termos do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do TCU, autorizada pelo Tribunal no Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes nos seguintes termos:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, 157, 187 e 250, inciso V, todos do Regimento Interno do TCU, e de conformidade com a proposta da unidade técnica nos autos (peças 95-97), em: [...] ii) autorizar que a Selog constitua processo de representação apartado, conforme arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, a fim de verificar, por amostragem, os quantitativos de ICS transportados no Contrato 59/2018 a partir de 2019 e de que forma foram aferidos e pagos, inclusive quanto à suposta variação em relação aos exercícios de 2017 e 2018; [...]

HISTÓRICO.

2. Em apreciação efetuada às peças 29 a 31, em virtude de diversas falhas identificadas na gestão, fiscalização e execução do Contrato 59/2018, que poderiam ter resultado em ‘inúmeros pagamentos indevidos e podem alcançar cifras milionárias’ (peça 29, p. 19), a unidade técnica propôs que fosse determinado ao Ministério da Saúde, cautelarmente, que se abstinhasse de efetuar a devolução da garantia de execução do Contrato 59/2018, além da realização de oitiva do Ministério da Saúde para aprofundamento da apuração dos fatos, sendo facultada a oitiva da empresa contratada.

3. Despacho proferido pelo Ministro Relator, em 26/7/2022, determinou a realização de oitiva prévia do Ministério da Saúde (MS) e da empresa VTC Operadora Logística Ltda. (‘Voetur/VTCLLOG’) antes de autorizar eventual medida acautelatória, estabelecendo prazo de cinco dias úteis para envio das manifestações (peça 32).

4. Em 29/7/2022, a ‘Voetur/VTCLLOG’ requereu dilação de prazo por mais dez dias (peça 38), que foi deferida, sendo estabelecido novo prazo a encerrar-se em 15/8/2022 (peça 39).

5. Em 5/8/2022, já estando vencido o prazo originalmente determinado para manifestação, o Ministério da Saúde requereu dilação de prazo até 10/8/2022 para envio de sua manifestação (peça 40), que foi igualmente deferida (peça 41).



6. Em 10/8/2022, a 'Voetur/VTCLLOG' requereu nova dilação de prazo por mais trinta dias, 'contados da data em que o prazo original se encerraria, de modo que o prazo final seja prorrogado para 05.09.2022' (peça 43).

7. Despacho proferido pelo Ministro Relator, em 15/8/2022, autorizou a prorrogação de prazo por mais sessenta dias a contar do dia seguinte ao término do prazo anteriormente concedido (peça 47), sendo assim o prazo final para manifestação prorrogado até 15/10/2022.

8. Efetuadas as devidas comunicações, foram recebidas as seguintes manifestações:

De parte do Ministério da Saúde:

Ofício 800/2022/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS, de 11/8/2022 (peça 44, p. 1-2); Despacho DLOG/SE/MS, de 10/8/2022 (peça 44, p. 3-8); Despacho CGLOG/DLOG/SE/MS, de 1/8/2022 (peça 44, p. 9-13); Contrato 59/2018 (peça 44, p. 14-17); Apólice de Seguro Garantia (peça 44, p. 18-31); Termo de Apostilamento 3/2021 – Contrato 59/2018 (peça 44, p. 32-33); Endosso de Seguro Garantia (peça 44, p. 34-40); Terceiro Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 44, p. 41-43); Endosso de Seguro Garantia (peça 44, p. 44-53); Termo de Apostilamento 5/2022 – Contrato 59/2018 (peça 44, p. 54-56); Endosso de Seguro Garantia (peça 44, p. 57-65); Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 44, p. 66-67); Endosso de Seguro Garantia (peça 44, p. 68-74); Termo de Apostilamento 1/2021 – Contrato 59/2018 (peça 44, p. 75-76); Endosso de Seguro Garantia (peça 44, p. 77-82); Despacho CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/5/2021 (peça 45); Ofício Circular 5/2021/DLOG/SE/MS, de 7/7/2021 (peça 46).

De parte da Voetur/VTCLLOG:

Ofício Op. 1/2019, de 8/7/2019 (peça 52); Petição Inicial – Ação Ordinária c/c Pedido de Tutela de Urgência – Processo 1051307- 24.2022.4.01.3400 – Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal (Peça 53); Decisão – Procedimento Comum Cível – Processo 1051307- 24.2022.4.01.3400 – Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal (Peça 54); Petição Inicial – Ação Ordinária c/c Pedido de Tutela de Urgência – Processo 1051317- 68.2022.4.01.3400 – Justiça Federal da 1ª Região (Peça 55); Agravo de Instrumento com Pedido de Antecipação de Tutela Recursal – Processo originário 1051317-68.2022.4.01.3400 (peça 56); Decisão – Agravo de Instrumento – 1033865-60.2022.4.01.0000 – Processo originário 1051317- 68.2022.4.01.3400 (peça 57).

9. Conquanto o Relator tenha determinado a oitiva prévia para os interessados apresentarem suas considerações em relação a 'eventual medida cautelar que venha a ser adotada por esta Corte de Contas para que o MS se abstenha de efetuar a devolução da garantia de execução prevista na Cláusula Sétima do Contrato 59/2018, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria', a manifestação apresentada pelo Ministério da Saúde (peça 44) foi elaborada com base na proposta de encaminhamento formulada pela Selog na instrução de peça 29. As informações prestadas pelo órgão constam do Despacho CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 44, p. 9-13), de 1º/8/2022, que foram reproduzidas no Despacho DLOG/SE/MS (peça 44, p. 3-8), de 10/8/2022.

10. De forma similar, a empresa VTCLLOG apresentou a manifestação constante da peça 51 e anexos (peças 52 a 57) e se pronunciou não apenas quanto aos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar sugerida, mas também sobre os tópicos abordados na instrução inicial.

11. Na medida em que tanto o órgão quanto a empresa se manifestaram sobre os quesitos contidos no encaminhamento proposto pela Selog, entendeu-se pertinente, portanto, efetuar a análise de tais elementos, o que foi feito na instrução lançada à peça 63.

12. Em 28/11/2022, a unidade técnica concluiu sua apreciação encaminhando proposta de adoção de medida cautelar que determinasse ao Ministério da Saúde que se abstivesse de efetuar a devolução da garantia de execução do Contrato 59/2018, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria, além de se realizar diligência ao órgão contratante e o envio de cópias da instrução à 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, onde tramita o processo 1051307-24.2022.4.01.3400, e 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, onde



tramita o processo 1051317-68.2022.4.01.3400, com vistas a fornecer ao juízo elementos que, a seu critério, poderiam ser considerados na fundamentação da futura sentença.

13. As comunicações aos órgãos judiciários da Justiça Federal foram efetivadas em 2/3/2023 (peças 89, 90, 92 e 93).

14. Cabe esclarecer que o processo judicial 1051307-24.2022.4.01.3400 foi proposto pela Voetur/VTCLLOG contra a União pleiteando, em sede de tutela de urgência, a suspensão das glosas efetuadas pelo Ministério da Saúde no processo administrativo SEI 25000.057570/2021-35 em decorrência de pagamentos realizados pelo órgão contratante a título de taxa de urgência/emergência que foram posteriormente considerados indevidos após a realização de auditoria interna.

15. No processo judicial 1051317-68.2022.4.01.3400, também proposto pela Voetur/VTCLLOG contra a União, a contratada pleiteou, em sede de tutela de urgência, a suspensão das glosas efetuadas pelo Ministério da Saúde no processo administrativo SEI 25000.082076/2021-17 em decorrência de pagamentos realizados pelo órgão contratante a título de taxa de redespacho que, igualmente, foram posteriormente considerados indevidos após a realização de auditoria interna.

16. Despacho proferido pelo Ministro Relator, em 20/1/2023, acolheu integralmente a proposição (peça 66), sem que tenha havido, porém, a submissão ao Plenário da cautelar concedida na sessão realizada em 25/1/2023, conforme previsto no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

17. Efetuadas as devidas comunicações processuais, em 27/1/2023 (peças 67 a 72), a Voetur/VTCLLOG ingressou com Agravo, em 30/1/2023, em face da decisão que impôs a medida cautelar.

18. Em 8/2/2023, a adoção da medida cautelar foi referendada pelo Plenário com a prolação do Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes (peças 80 a 82).

19. Em cumprimento à deliberação contida no item 9.3 do referido Acórdão, este processo foi remetido pelo Ministro Relator à AudContratações, em 6/3/2023, para 'para que seja dada continuidade ao andamento deste processo e exame do agravo interposto às peças 73-77, em conjunto com as demais informações complementares que vierem a ser encaminhadas pelo MS em resposta às diligências realizadas' (peça 80, p. 1).

20. Sendo o processo distribuído para instrução em 15/3/2023, a AudContratações concluiu sua apreciação do Agravo em 24/3/2023, havendo então proposto em pareceres uniformes (peça 98, p. 5 e peças 99 e 100):

a) conhecer do presente agravo, sem efeito suspensivo, interposto pelos advogados da empresa Voetur/VTC Operadora Logística Ltda. (CNPJ: 24.893.687/0001-08) – 'VTCLLOG' (peça 73) contra o Despacho proferido pelo Ministro Relator Augusto Nardes, em 20/1/2023 (peça 66), com fundamento nos artigos 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência ao agravante da decisão que vier a ser proferida.

21. Estando até então aguardando deliberação do gabinete do Ministro Relator, em 10/6/2025 a Voetur/VTCLLOG ingressou com petição requerendo a desistência do Agravo nos seguintes termos (peça 102, grifos no original):

O Agravo foi, agora, pautado para a sessão plenária de 11.06.2025, mas, considerando o decurso de prazo relevante desde a expedição da cautelar combatida e o desenvolvimento do tema em outras searas (administrativa e judicial), não mais subsiste interesse recursal à VTCLLOG.

22. Em 11/6/2025, o Ministro Relator apresentou ao Plenário Voto acolhendo o encaminhamento proposto pela AudContratações, do que resultou a prolação do Acórdão 1293/2025-TCU-Plenário, aprovado de forma unânime pelo colegiado:

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 presente agravo, sem efeito suspensivo, com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno TCU, para, no mérito, rejeitá-lo;

9.2. dar ciência desta decisão ao agravante e ao Ministério da Saúde; e

9.3. restituir os autos à unidade técnica, para continuidade dos exames.



23. Independentemente do tempo decorrido entre a interposição do Agravo e sua apreciação conclusiva pelo Plenário, cabe considerar que tal instrumento é regimentalmente desprovido de efeito suspensivo, razão pela qual caberia ao Ministério da Saúde dar cumprimento imediato à medida tão logo dela houvesse tomado conhecimento, in casu, no dia 2/3/2023 (peça 91).

24. Outro não foi o entendimento do Ministério da Saúde que, ao tomar ciência do Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, assim se manifestou ao Tribunal em Despacho, datado de 12/4/2023, proferido pela então Diretora substituta do Departamento de Logística em Saúde (peça 101, p. 7):

5. Ademais, quanto a determinação para que o Ministério da Saúde se abstenha de efetuar a devolução da garantia da execução do Contrato 59/2018, este DLOG informa que cumprirá a determinação do TCU. Todavia, é mister lembrar, que em pese o seguro contratual não tenha sido executado, já encontra-se significativamente comprometido pelas demandas judiciais (1051307-24.2022.4.01.3400 e 1051317-68.2022.4.01.3400).

EXAME TÉCNICO.

Sobre o cumprimento da medida cautelar.

25. Conforme assinalado em instrução precedente (peça 98), os recursos manejados contra decisão de natureza cautelar proferida pelo TCU devem ser recebidos sem efeito suspensivo, conforme aplicação subsidiária do art. 1.012, § 1º, da Lei 13.105/2015 (CPC), e o disposto nos artigos 24 e 26 da Resolução - TCU 36/1995. A admissão de efeito suspensivo aos recursos interpostos contra medidas cautelares significaria, na prática, cancelar a medida acautelatória antes mesmo da apreciação dos argumentos apresentados pelos interessados (dentre outros, Acórdãos 1473/2017, Relator Ministro Augusto Nardes, 488/2017, Relator Ministro Augusto Sherman, e 2438/2013, Relator Ministro Raimundo Carreiro, todos do Plenário).

26. Apesar de o Regimento Interno do TCU admitir no art. 289, § 4º, a possibilidade de, a critério do Presidente do Tribunal, do presidente de Câmara ou do Relator, ser conferido efeito suspensivo ao agravo, tal ato não foi formalizado neste processo.

27. Entretanto, apesar de haver afirmado que cumpriria a medida acautelatória, o Ministério da Saúde não comprovou haver efetuado a retenção da garantia contratual, então constituída pela apólice de seguro garantia 0306920189907750229231000, emitida pela seguradora Pottencial em 17/12/2021 e atualizada, mediante endosso, em 27/6/2022 (peça 44, p. 44-53 e p. 57-65).

28. A apólice de seguro garantia, relativa ao Contrato 59/2018, cuja importância segurada era então de R\$ 86.142.624,94 e passou a ser de R\$ 93.802.087,89, após o endosso realizado em 27/6/2022, tinha vigência até 9/10/2023. Assim, ao haver se manifestado, em 12/4/2023, indicando que iria reter a devolução da garantia, o Ministério da Saúde dispunha de uma apólice dada em garantia que ainda iria vigorar por cerca de seis meses.

29. No entanto, a Voetur/VTCLLOG apresentara essa mesma apólice como garantia judicial em processos movidos por ela contra a União, nos quais requereu a invalidação de glosas aplicadas pelo Ministério da Saúde e a devolução dos valores já glosados, em valores na ordem de R\$ 43 milhões - processos judiciais 1051324-60.2022.4.01.3400 (valor da causa: R\$ 26.725.177,59); 105317-68.2022.4.01.3400 (valor da causa: R\$ 10.966.293,00) e 105307.24.2022.4.01.3400 (valor da causa: R\$ 5.352.606,00).

30. Ao mesmo tempo, tramitavam processos administrativos instaurados pelo Ministério da Saúde que poderiam resultar na aplicação de novas glosas por diversas falhas na execução do contrato e, ainda, na possível cominação de multas à contratada.

31. Constatou-se na inspeção realizada em processos administrativos do Ministério da Saúde, no âmbito do TC 014.647/2023-0 – REPR, que o DLOG/SE/MS solicitou orientação à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde sobre como proceder em face da aceitação em juízo, como forma de garantia judicial, da mesma apólice de seguro que fora apresentada em garantia ao



Contrato 59/2018, uma vez que o TCU havia determinado cautelarmente a retenção dessa garantia contratual. Todavia, não foi localizada resposta a essa consulta.

32. A questão foi suscitada em diligência dirigida à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde e à Procuradoria-Regional da União na 1ª Região realizada na supracitada Representação e que foi respondida pelo Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União (AGU)/Consultoria-Geral da União.

33. Em manifestação encaminhada em resposta a diligência, realizada de forma concomitante, o DLOG/Ministério da Saúde reiterou que, ao contrário do que foi afirmado na manifestação encaminhada pelo Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União (AGU)/Consultoria-Geral da União, não recebeu resposta ao pedido de orientação encaminhado à Conjur/MS sobre como deveria proceder em face da decisão adotada pelo TCU de determinar a retenção cautelar da garantia, já que esta fora aceita, indevidamente, como garantia em processos judiciais movidos pela Voetur/VTCLLOG contra a União.

34. A Conjur/MS havia orientado anteriormente o DLOG a requerer à Voetur/VTCLLOG que apresentasse nova apólice em garantia ao Contrato 59/2018 (peça 97), o que foi recusado pela contratada.

35. A inação do DLOG em face da recusa da contratada de restabelecer a garantia contratual é objeto de proposta de audiência dos responsáveis no TC 014.647/2023-0 – REPR, a respeito da qual o Ministro Relator considerou necessário, previamente, realizar a oitiva do Ministério da Saúde, encontrando-se o referido processo aguardando instrução após a conclusão das devidas comunicações

36. Também nesse mesmo TC 014.647/2023-0 – REPR consta proposição da AudContratações de comunicar à Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU) para que, à luz do disposto na Portaria Normativa CGAU/AGU 04/2023, de 27 de julho de 2023, avalie a necessidade da adoção de providências em relação aos fatos tratados naquela Representação que podem denotar conduta omissiva na defesa e preservação dos direitos do ente contratante e no dever de assegurar a supremacia do interesse público.

37. Ainda que se deva apontar que houve o descumprimento da decisão que adotou a cautelar, cabe observar que somente após a restituição do processo em 28/7/2025, após mais de dois anos, portanto, pôde a AudContratações efetuar tal verificação, quando a vigência do Contrato 59/2018 e da apólice 0306920189907750229231000 já haviam expirado, o que esvaziou a eficácia pretendida com a adoção da cautelar, restando concluir pela perda de objeto da cautelar.

38. Ademais, cabe considerar na interpretação do presente caso, consoante o disposto no art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942, os obstáculos e as dificuldades reais que se apresentavam aos gestores, dado não haverem obtido a orientação jurídica requerida e à incerteza quanto ao Agravo interposto estar ou não revestido de efeitos suspensivos, em razão do tempo decorrido até o julgamento da peça recursal.

39. Em face do exposto, encaminha-se proposta de considerar que houve a perda de objeto da cautelar adotada em 20/1/2023 e referendada pelo Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, de 8/2/2023, Relator Ministro Augusto Nardes.

Da oitiva realizada.

40. Conforme já assinalado em instrução precedente (peça 63) e no Voto condutor do Acórdão 1293/2025-TCU-Plenário, de 11/6/2025, Relator Ministro Augusto Nardes (peça 104), foram constatadas as seguintes impropriedades e indícios de irregularidades que ensejaram a adoção da medida cautelar:

- a) Ausência de comprovação dos serviços efetivamente realizados;*
- b) Irregularidades nas medições de transporte por modal aéreo;*
- c) Cobranças indevidas de taxa de emergência;*
- d) Cobranças indevidas da taxa de redespacho;*



e) *Antieconomicidade em opções de transporte terrestre adotadas (consideradas as opções (i) veículo fechado (**Full Truck Load** - FTL), indicado para grandes volumes transportados; ou (ii) por carga fracionada (**Less than Truck Load** – LTL), indicado para menores volumes de carga);*

f) *Desproporcionalidade da tarifa Ad valorem remunerada à empresa.*

41. *A análise efetuada à peça 63 concluiu que as manifestações apresentadas em resposta à oitiva não foram capazes de elidir impropriedades e os indícios de irregularidades, mas considerou necessário coletar mais informações, mediante obtenção de acesso a sistemas de informação, de modo a aprofundar a averiguação.*

42. *Em relação aos itens ‘c’ e ‘d’, cabe assinalar que houve a posterior autuação, em 23/5/2023, do TC 014.647/2023-0 – REPR que tem por objeto esclarecer as razões para a reversão das glosas aplicadas no Contrato 59/2018.*

43. *Em relação ao item ‘f’, a análise efetuada concluiu ser desnecessária abordagem adicional sobre o tema nesta representação por considerar que o ponto constituía aspecto relacionado à governança organizacional, que já estava sendo tratado no TC 037.065/2019-0 – ACOM (peça 63, p. 14).*

Da diligência realizada.

44. *O Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, de 8/2/2023, Relator Ministro Augusto Nardes, autorizou a realização de diligência ao Ministério da Saúde na forma proposta pela AudContratações. Passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

Item a) disponibilize ao Tribunal os seguintes perfis de acesso: a.1) ao Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat) do Ministério da Saúde, que permita consultar os serviços demandados no âmbito do Contrato 59/2018; e a.2) ao portal da VTC Operadora Logística Ltda. destinado à gestão do Contrato 59/2018.

Contextualização:

45. *A requisição de que fosse criado perfil de acesso para Auditores do TCU aos referidos sistemas decorreu da constatação de que boa parte dos processos administrativos de pagamento relacionados ao Contrato 59/2018, principalmente os anteriores ao exercício de 2021, não foi instruída com as Notas de Fornecimento, nem com os documentos que atestam o recebimento das encomendas pelo destinatário.*

46. *Assim, cogitou-se que o acesso às informações contidas nesses sistemas permitiria consultar os serviços demandados e executados desde o início execução do contrato.*

Manifestação da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/ Departamento de Logística em Saúde (peça 86).

47. *Em relação ao Sismat e ao Portal da VTCLOG, informou que para criação do perfil de acesso seria necessário que fosse disponibilizado nome completo, CPF e e-mail do usuário para criação de perfil nos referidos sistemas.*

Análise:

48. *A proposta da AudContratações, pela qual se pretendia obter acesso ao Sismat e ao Portal da VTCLOG, foi aprovada em Despacho de cautelar emitido pelo Ministro Relator em 20/1/2023, que veio a ser referendado pelo Plenário no Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, de 8/2/2023, Relator Ministro Augusto Nardes.*

49. *Nesse meio tempo, como já visto, sobreveio a interposição de Agravo pela Voetur/VTCLOG, havendo atacado na peça recursal, ainda que tangencialmente, a necessidade de concessão de acesso a esses sistemas, ao afirmar que ‘Nem o edital (e seus anexos) nem o Contrato especificam quais documentos devem ser apresentados para comprovar a prestação do transporte via modal aéreo’ e que o Ministério da Saúde ‘nunca exigiu qualquer outro tipo de comprovação da prestação, para além dos documentos rotineiramente apresentados pela VTCLOG’; havendo, ainda, suscitado o seguinte questionamento: (peça 73, p. 6):*



(viii) Diferentemente da afirmação da unidade técnica de que a partir das informações detidas pelo MS não seria possível verificar a efetiva utilização do modal declarado e/ou a sua adequação, tal verificação é plenamente factível, mediante simples análise e comparação dos documentos que compõem o processo, pois auditáveis e rastreáveis;

50. No entanto, foi exatamente em razão da constatação de que boa parte dos processos administrativos de pagamento relacionados ao Contrato 59/2018, principalmente os anteriores ao exercício de 2021, não foi instruída com as Notas de Fornecimento, nem com os documentos que atestam o recebimento das encomendas pelo destinatário, o que embasou a proposta de requisição de acesso ao Sismat e ao Portal VTCLOG.

(...)

54. Considerando que o Contrato 59/2018 expirou há quase três anos e que o Portal VTCLOG, no que se refere aos dados armazenados para esse contrato, já está desativado; considerando que o SISMAT apenas registra os procedimentos que dão início aos pedidos de entrega, mas não registra os atos subsequentes para a execução dos serviços demandados; considerando que os bancos de dados dos sistemas WMS/TMS, fonte de dados primários da execução do contrato, jamais foram entregues ao Ministério da Saúde, ainda que constituísse obrigação estabelecida contratualmente; considerando, por fim, que qualquer verificação que se pretenda fazer na execução dos serviços do Contrato 59/2018 demandaria a verificação manual de cada operação realizada ao longo de sua execução, o que se afigura inviável dado que tal universo ultrapassa a dezenas de milhares de pedidos, resta concluir pela perda de objeto da diligência realizada para o presente ponto e pela inviabilidade de efetuar o aprofundamento do exame em face da insuficiência de informações.

Item b) quanto às glosas relativas a taxas de redespacho indevidas identificadas no processo SEI 25000.082076/2021-17, esclareça a diferença entre o valor apurado (R\$ 10.966.293,00) e a soma das glosas (R\$ 10.286.519,85) indicadas nos processos de pagamento SEI 25000.122219/2021-22, 25000.122318/2021-12, 25000.122382/2021-95, 25000.122579/2021-24, 25000.122588/2021-15, 25000.136574/2021-89, 25000.136939/2021-75, 25000.139039/2021-80, 25000.139549/2021-57 e 25000.139637/2021-59, conforme planilha encaminhada pelo Ministério da Saúde, constante da peça 22 desta representação.

Contextualização:

55. A planilha constante da peça 61, obtida em consulta realizada no processo mencionado pelo MS (SEI 25000.082076/2021-17), relaciona as taxas de redespacho cobradas indevidamente pela VTCLOG entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2021, cuja soma resultou na quantia de R\$ 10.966.293,00.

56. Contudo, de acordo com a planilha de glosas (peça 22) encaminhada pela equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e com a verificação efetuada em inspeção nos processos administrativos de pagamento, o somatório dos valores glosados teria sido de R\$ 10.286.519,85, valor R\$ 679.773,15 inferior ao constatado na apuração realizada pelo Ministério da Saúde.

57. Tal diferença suscitou a necessidade de obtenção de esclarecimentos em sede de diligência.

Manifestação da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/ Departamento de Logística em Saúde (peça 86).

58. Afirma que foi 'efetivamente glosada a quantia de R\$ 10.286.519,85', assinalando que há 'erro material no montante indicado inicialmente como débito imputado à empresa contratada face a indevidas cobranças de redespacho em desconformidade com as normas do instrumento convocatório' (p. 4).

59. No entanto, destaca que, apesar de identificado, o erro não pôde ser corrigido em decorrência de ordem judicial que suspendeu a exigibilidade dos valores pagos indevidamente, seja em relação às parcelas vencidas, seja em relação às parcelas vincendas.

60. Assinala, por fim, que 'o valor devolvido a empresa foi o efetivamente glosado, ou seja, o montante de R\$ 10.286.519,85' (p. 4), o que confirma o valor apurado pela AudContratações.



Análise:

61. *As informações encaminhadas podem ser consideradas suficientes para o devido esclarecimento do ponto.*

CONCLUSÃO.

62. *O exame efetuado nos autos concluiu pela perda de objeto da cautelar adotada, razão pela qual será proposta a sua revogação.*

63. *Em relação à diligência realizada, concluiu-se pela perda de objeto do item 'a', cabendo considerar atendido o item 'b' da diligência objeto do Ofício 1716/2023-TCU/Seproc, de 26/1/2023.*

64. *Por fim, concluiu-se pela inviabilidade de efetuar, por ora, o aprofundamento do exame das questões suscitadas após a análise da oitiva realizada, em face da insuficiência de informações, sem prejuízo de que possa ser retomado caso surjam novos elementos que permitam ensejar a atuação do TCU.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

65. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

65.1. *conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

65.2. *no mérito, considerar a presente Representação procedente;*

65.3. *revogar a cautelar adotada pelo Ministro Relator em 20/1/2023, referendada pelo Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, de 8/2/2023, Relator Ministro Augusto Nardes, em razão da perda de objeto; e*

65.4. *arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação de autoria da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), nos termos do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do TCU, com pedido de adoção de medida acautelatória, ante indícios de irregularidades identificados no âmbito do Contrato 59/2018, celebrado entre o Ministério da Saúde (MS) e a sociedade empresária VTC Operadora Logística Ltda. (VTCLOG), para o serviço de transporte de Insumos Críticos de Saúde (ICS).

2. Em apertada síntese, foram relatadas as seguintes fragilidades nos controles adotados pelo MS relacionados à execução e medições do referido contrato: (i) processos de pagamento instruídos sem a documentação exigida no respectivo Termo de Referência; (ii) faturamento de serviços de transporte terrestre exclusivamente por carga fracionada (LTL), contrariando diretriz estabelecida no Termo de Referência que privilegia o transporte por veículo fechado (FTL); (iii) opção pelo modal aéreo em transporte de grandes volumes/pesos e para o qual não havia indicação de urgência, caracterizando afronta ao princípio da economicidade; (iv) pagamentos de transportes supostamente realizados pelo modal aéreo, cujas entregas foram realizadas em prazo muito superior ao contratualmente previsto, sem a apresentação de documentos da companhia aérea que comprovassem a realização do transporte; (v) cobranças indevidas de taxas de emergência; (vi) cobranças indevidas de taxas de redespacho; e (vii) gestão deficiente dos contratos de transporte de ICS.

3. Em etapa processual anterior, determinei, cautelarmente, que o Ministério da Saúde se absteresse de efetuar a devolução da garantia de execução do Contrato 59/2018, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria, bem como autorizei diligências para envio de documentação complementar. Tal medida cautelar foi referendada mediante Acórdão 155/2023-TCU-Plenário.



4. Irresignada, a VTCLOG interpôs agravo contra a determinação acautelatória, o qual foi conhecido, porém rejeitado pelo Acórdão 1.293/2025-TCU-Plenário.

5. Nesta etapa processual, a AudContratações analisou o mérito das irregularidades que ensejaram esta representação, levando em conta as documentações encaminhadas pelo MS em resposta às diligências realizadas, tendo proposto considerar a presente representação procedente, revogar a medida cautelar adotada, em razão da perda de seu objeto, e arquivar os presentes autos.

6. Acompanho parcialmente as conclusões e encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

7. Conforme apurou a AudContratações, a Voetur/VTCLOG apresentou a mesma apólice retida na medida cautelar como garantia judicial em processos movidos por ela contra a União, nos quais requereu a invalidação de glosas aplicadas pelo Ministério da Saúde e a devolução dos valores já glosados, em valores na ordem de R\$ 43 milhões - processos judiciais 1051324-60.2022.4.01.3400 (valor da causa: R\$ 26.725.177,59); 105317-68.2022.4.01.3400 (valor da causa: R\$ 10.966.293,00) e 105307.24.2022.4.01.3400 (valor da causa: R\$ 5.352.606,00).

8. Diante disso, a unidade técnica autuou o TC 014.647/2023-0 (representação) para aprofundar a análise acerca da apresentação, em juízo, dessa apólice que estava retida por força da cautelar proferida pelo TCU, bem como avaliar eventual devolução das glosas então realizadas no âmbito do Contrato 59/2018.

9. Desse modo, considerando que o referido contrato já se encerrou há aproximadamente 3 anos; que o assunto está sendo discutido em juízo; que a medida cautelar não mais possui efetividade, haja vista a mesma garantia ter sido apresentada no âmbito do Poder Judiciário; bem como que foi autuado processo específico (TC 014.647/2023-0) para avaliar o deslinde da matéria, alinho-me ao posicionamento da AudContratações de que não resta outra alternativa a esta Corte de Contas senão revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, ante a perda do seu objeto.

10. Em relação aos indícios de irregularidade que ensejaram esta representação, a unidade técnica informa algumas restrições que impossibilitam o aprofundamento dos exames, em especial: i. o Portal VTCLOG, no que se refere aos dados armazenados para o contrato em exame, foi desativado em função do encerramento do contrato; ii. o Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat) do Ministério da Saúde apenas registra os procedimentos que dão início aos pedidos de entrega, mas não registra os atos subsequentes para a execução dos serviços demandados; iii. os bancos de dados dos sistemas WMS/TMS, fonte de dados primários da execução do contrato, jamais foram entregues pela contratada ao Ministério da Saúde, ainda que constituísse obrigação estabelecida contratualmente; e iv. qualquer verificação que se pretenda fazer na execução dos serviços do Contrato 59/2018 demandaria a verificação manual de cada operação realizada ao longo de sua execução, o que se afigura inviável dado que tal universo ultrapassa a dezenas de milhares de pedidos.

11. Destarte, em virtude da inviabilidade de obtenção de informações que possibilitem o aprofundamento das irregularidades tratadas nestes autos e eventual quantificação de potencial débito, entendo que o exame de mérito desta representação resta prejudicado, de modo que deve ser determinado o arquivamento do presente processo.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 934/2026 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 001.805/2022-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Debora Oliveira Queiroz Albuquerque (33213/OAB-DF), entre outros, representando a VTC Operadora Logística Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação acerca de indícios de irregularidades identificados no âmbito do Contrato 59/2018, celebrado entre o Ministério da Saúde (MS) e a sociedade empresária VTC Operadora Logística Ltda. (VTCLOG), para o serviço de transporte de Insumos Críticos de Saúde (ICS);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 155/2023-TCU-Plenário, em razão da perda de seu objeto; e
- 9.3. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0934-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 018.627/2025-0

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão



Representante: Edulab - Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda. (11.386.332/0001-72).

Representação legal: Eliza Tiyoko Cavalcante Trauczynski (38957/OAB-PR), representando a Edulab - Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO (PE) 90004/2025. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR REFERENDA NO ACÓRDÃO 18/2026-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO ITEM VICIADO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução de peça 52 lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo dirigente da unidade (peça 53):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - PE 90004/2025, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA - Campus São Luís - Maracanã, com valor estimado de R\$ 5.081.866,47 para o item 1 (o lote 6 do ETP virou o item 1 do termo de referência) do certame (peça 7, p. 3), cujo objeto é o registro de preços para a aquisição de conjunto de mecânica dos sólidos e dos fluidos; conjunto de física ondulatória, termodinâmica e óptica; conjunto de física eletricidade e magnetismo; conjunto de física moderna; conjunto de matemática com sensores interface e multimedidor; conjunto de biologia com inclusão sensorial e interface; conjunto de química; conjunto de segurança de química para o IFMA Campus Maracanã e Participantes (peça 5, p. 1).

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras Governamentais (Compras.gov.br).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

- a) Situação: pregão suspenso por despacho do ministro relator (peça 25).
- b) Proposta aceita e habilitada para o item 1 no valor de R\$ 4.034.715,00 da empresa Cidepe - Centro Industrial de Equipamentos de Ensino e Pesquisa Ltda. (peça 12, p. 2), após a desclassificação da melhor proposta obtida.
- c) A licitação em tela envolve registro de preço.
- d) Ainda não houve assinatura da ata decorrente da licitação.
- e) Houve pedido de impugnação do edital conforme peças 4 e 12, p. 3-17, envolvendo os indícios de irregularidades trazidas nesta representação e apresentados pela representante.

HISTÓRICO

4. A representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades:

- a) direcionamento da contratação para uma marca e empresa específica (peça 1):
 - a.1) em relação ao item "Conjunto Biologia com Inclusão Sensorial e Interface", verificou-se que diversas descrições técnicas constantes no subitem 12 coincidem integralmente com produtos patenteados, conforme pesquisa realizada junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Como exemplo, destaca-se o "Conjunto simulador para chave dicotômica", cuja descrição detalhada — incluindo dimensões, cores, quantidade de furos e formatos — corresponde exatamente à



patente registrada em nome do Sr. Luiz Antônio Macedo Ramos, proprietário da empresa Cidepe. A carta patente encontra-se vigente e foi anexada à impugnação apresentada como comprovação; e

a.2) o item 13 descreve uma prensa para exsicata cujas características técnicas coincidem com produto patenteado, conforme pesquisa realizada no site do INPI. A patente correspondente foi anexada como comprovação da narrativa. A descrição detalhada do equipamento — incluindo dimensões, materiais, sistema de controle de pressão, células de secagem e alça articulável — evidencia, mais uma vez, a inclusão de item protegido por patente, o que compromete a legalidade do certame.

5. A primeira instrução (peça 13) propôs conhecer a representação e deferir o pedido de concessão de medida cautelar, bem como realizar oitiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís - Maracanã e da sociedade empresária Cidepe - Centro Industrial de Equipamentos de Ensino e Pesquisa Ltda. sobre os indícios de irregularidades apontados, além de realizar diligência e construção participativa das deliberações à Unidade Jurisdicionada. Essas propostas contaram com a anuência da Subunidade (peça 14) e da Unidade Técnica (peça 15), no entanto o Relator do feito determinou a realização de oitiva prévia antes da concessão imediata da medida cautelar, conforme consignado em seu despacho (peça 16).

6. Em seguida, a oitiva prévia foi realizada por meio do Ofício 43111/2025-TCU/Seproc ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís - Maracanã (peça 17). Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 19 e 20.

7. Examinada a documentação anexada, esta Unidade Técnica, em instrução à peça 22, considerou presentes os pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada pela representante. Adicionalmente, propôs a realização da construção participativa das deliberações, diante da possibilidade de determinação para a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025 e a realização de audiências dos membros da equipe de planejamento do referido certame, ao identificar falha grave na documentação relativa à licitação.

8. O diretor em substituição na 1ª Diretoria Técnica da AudContratações (peça 23) divergiu parcialmente do auditor instrutor, por entender que não teria havido erro grosseiro por parte dos membros da equipe de planejamento, a justificar a realização de audiência. Desse modo, propôs o deferimento da medida cautelar e a realização da construção participativa das deliberações, proposta que contou com a anuência do assessor da AudContratações (peça 24).

9. Mediante Despacho (peça 25), o relator, Ministro Augusto Nardes, assim decidiu:

14. Sendo assim, DECIDO:

a) deferir a concessão da referida medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), para determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís - Maracanã que suspenda o item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso a ata de registro de preços já tenha sido assinada, que se abstenha de promover qualquer aquisição;

b) autorizar a realização das medidas referentes à construção participativa, nos moldes do item 7.2 da instrução à peça 23;

c) encaminhar cópia do presente Despacho e das peças 22-23 ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís - Maracanã, de maneira a embasar a resposta; e

d) comunicar esta decisão à representante.

10. As medidas processuais determinadas pelo relator foram realizadas mediante os Ofícios 52159/2025-TCU/Seproc (peça 28), 52160/2025-TCU/Seproc (peça 27) e 52161/2025-TCU/Seproc (peça 26). A Unidade Jurisdicionada se manifestou mediante documentos juntados às peças 31-46.

11. Passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO



Documentos anexados pela Unidade Jurisdicionada:

- Ofício 810/2025 - GAB-REIT/REITORIA/IFMA (peça 31);
 - Ata de Registro de Preços 38/2021 (peça 32);
 - Ofício 257/2025 - GAB-MAR/CAMP-MAR/IFMA (peça 33);
 - Proposta da empresa Edulab Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda. – ME, no âmbito do Pregão Eletrônico 25/2020 (peça 34);

- Ata do Pregão Eletrônico 25/2020 (peça 35);
 - Expediente sem numeração com os esclarecimentos prestados (peça 36);
 - ETP 19/2025 (peça 37);
 - Termo de Referência 6/2025 (peça 38);
 - Ofício 811/2025 - GAB-REIT/REITORIA/IFMA (peça 39);

Documentos duplicados:

- Ofício 257/2025 - GAB-MAR/CAMP-MAR/IFMA (peça 40);
 - Proposta da empresa Edulab (peça 41);
 - Ata de Registro de Preços 38/2021 (peça 42);
 - Ata do Pregão Eletrônico 25/2020 (peça 43);
 - Expediente sem numeração com os esclarecimentos prestados (peça 44);
 - ETP 19/2025 (peça 45);
 - Termo de Referência 6/2025 (peça 46);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada à construção participativa das deliberações (peça 36):

a) informa o histórico de participação da empresa Edulab Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda. em certames anteriores, evidenciando que as especificações técnicas ora questionadas já foram por ela atendidas em procedimento licitatório pretérito, no qual se sagrou vencedora, circunstância que indica a existência de soluções disponíveis no mercado capazes de atender ao objeto licitado (peça 36, p. 2);

b) tal contexto contribui para a análise da alegação apresentada, especialmente no que se refere à avaliação da competitividade do certame. No Pregão Eletrônico 25/2020 – SEGEP/MA, a própria Edulab forneceu à Administração Pública itens idênticos aos questionados neste processo, notadamente o “Conjunto Simulador para Chave Dicotômica” e a “Prensa para Exsicata”, com especificações técnicas semelhantes às do Termo de Referência do certame atual (peça 36, p. 2);

c) os produtos, comercializados sob as marcas “Mobilab / Brink Mobil”, possuíam o mesmo material (aço inox revestido em epóxi), as mesmas dimensões, controle de pressão por manipuladores e idêntico acabamento técnico. Tal circunstância revela uma divergência de posicionamento ao longo do tempo, uma vez que as especificações técnicas anteriormente foram consideradas viáveis e lícitas no contexto de certame pretérito, no qual a própria empresa participou e foi vencedora. Esse histórico merece ser considerado na análise da alegação apresentada, à luz dos princípios da boa-fé objetiva e da coerência das condutas, amplamente reconhecidos no ordenamento jurídico (peça 36, p. 2);

d) a participação da empresa representante em certame pretérito, no qual foram atendidas especificações técnicas equivalentes às ora questionadas, contribui para a contextualização da alegação apresentada, indicando que tais requisitos já encontraram atendimento no mercado e que as condições estabelecidas no edital não afastam, em tese, a competitividade do certame (peça 36, p. 2);

e) apresenta tabela na qual se apresenta, de forma objetiva, a correspondência entre as especificações técnicas contestadas no presente procedimento licitatório e aquelas anteriormente ofertadas pela própria empresa representante em procedimento licitatório anterior, evidenciando a similitude dos requisitos técnicos considerados (peça 36, p. 3);

f) reproduz excerto do relatório “resultado por fornecedor”, no âmbito do Pregão Eletrônico 25/2020, que demonstra a participação da representante no certame e a oferta de produtos

equivalentes aos questionados nesta representação (peça 36, p. 4);

g) reconhece que o Estudo Técnico Preliminar poderia ter apresentado justificativas mais detalhadas, especialmente quanto: à opção por determinadas dimensões; à escolha de materiais; e à fundamentação pedagógica para inclusão sensorial, ressaltando que essas informações, ainda que existentes no processo de discussão técnica com docentes e coordenadores de laboratório, não foram descritas de forma suficientemente explícita na documentação formal, o que pode ter contribuído para a interpretação técnica registrada pela unidade de auditoria, admitindo a oportunidade de melhoria. Contudo, destaca que as especificações foram definidas com base em necessidades pedagógicas reais e não com a finalidade de induzir exclusividade, tendo a equipe atuado em boa-fé e de forma diligente, ainda que com lacunas formais (peça 36, p. 5);

h) explica que a alegação de exclusividade de mercado merece ser analisada à luz do histórico de participação da própria empresa representante, a qual já forneceu os itens ora questionados em certame anterior. Tal circunstância evidencia a existência de alternativas no mercado aptas a atender às especificações técnicas estabelecidas, contribuindo para a análise da competitividade do procedimento licitatório: os produtos não são exclusivos de um único fabricante, as especificações podem ser atendidas por múltiplas empresas, o mercado é competitivo e possui alternativas viáveis (peça 36, p. 6);

i) afirma que é prática comum e amplamente aceita no mercado de licitações que as empresas participantes adquiram de fabricantes especializados os itens que não produzem diretamente, todavia, reconhece que a pesquisa de mercado poderia ter sido mais documentada, com anexação de catálogos e demonstrações de equivalência técnica (peça 36, p. 7);

j) em postura colaborativa, propõe como alternativa a reabertura e ampliação da pesquisa de mercado do item 1, a revisão das especificações do item 1 para reforçar enfoque funcional e não descritivo e eventual republicação do item 1, caso o TCU entenda necessário (peça 36, p. 7);

k) o fato de um fornecedor deter patente sobre solução “A” não significa que o edital tenha sido “direcionado” a essa solução. Há três razões: a) patentes protegem um escopo específico, ou seja, soluções funcionalmente equivalentes (outros arranjos técnicos, outros materiais e tolerâncias) podem atender ao mesmo resultado didático sem infringência ou violação de patente; b) a Administração pode exigir desempenho/resultado (e não a “solução inventiva” do titular), admitindo equivalentes; e c) se a necessidade pública demandasse compatibilidade/padronização, teria amparo legal na Lei 14.133/2021, art. 41, I (alíneas), que admite referência a marca/modelo excepcional e justificadamente, o que desloca o debate para a suficiência da motivação, não para uma presunção de ilícito (peça 36, p. 7);

l) a alegação de direcionamento por meio de patente foi enfrentada de forma didática e objetiva em resposta a pedido de impugnação apresentado pela empresa Edulab, superando-se assim qualquer dúvida a respeito da restrição à competitividade (peça 36, p. 8):

1.3 Respostas pontuais: 1.3.1 Sobre a alegação de itens patenteados: O edital estabelece requisitos mínimos e admite iguais/similares; o particular não pode obrigar a Administração a comprar o que ela não precisa nem impedir que ela exija qualidade alinhada ao interesse público do ensino. Se a solução apresentada por algum licitante utilizar tecnologia patenteada, o ônus de licenciamento e de não violar direitos de terceiros é do fornecedor, e não da Administração. O fato de existir patente descrevendo um conjunto simulador para chave dicotômica apenas confirma que a técnica pedagógica é conhecida e que há parâmetros técnicos claros para aferir a funcionalidade do item (vide descrição e reivindicação/figuras). Isso não impede que outros ofereçam conjuntos didáticos diferentes (ou adaptados) que entreguem o mesmo resultado, nem transforma a especificação funcional do edital em exclusiva. Cabe destacar que a simples semelhança entre características técnicas descritas e aquelas constantes em registros de propriedade industrial não significa, por si só, que haja exclusividade de fornecimento. O mercado dispõe de diferentes fabricantes que oferecem soluções equivalentes, sem infringir direitos de terceiros.

m) a possibilidade de ofertar soluções diferentes (ou adaptadas) que entreguem o mesmo resultado foi explicitamente apontada, cabendo ao fornecedor apresentar sua melhor alternativa de produto para satisfazer a demanda institucional. Não compete à Administração ajustar ou adaptar a demanda institucional com o objetivo de atender limitações específicas de determinado fornecedor, devendo a definição do objeto observar, primordialmente, as necessidades pedagógicas e funcionais da Instituição, compatíveis com os padrões de qualidade exigidos para uma instituição federal de ensino comprometida com o ensino, a pesquisa e a extensão. Administração Pública tem o direito e o dever de exigir produtos que atendam aos seus padrões de qualidade e funcionalidade, especialmente em um contexto educacional. A eventual semelhança de características com produtos patenteados não impede a participação de outros fornecedores que possam oferecer soluções alternativas que entreguem o mesmo resultado didático e funcional, desde que compatíveis com o desempenho exigido (peça 36, p. 8);

n) a existência de titularidade de patente e de vínculo societário, por si só, não é suficiente para caracterizar direcionamento. A Lei 9.279/1996 (Lei da Propriedade Industrial) assegura ao titular de uma patente o direito de explorá-la economicamente, inclusive por meio de pessoa jurídica de sua propriedade. Isso, contudo, não gera presunção de influência sobre a Administração Pública nem prova de conluio com o agente público (peça 36, p. 8);

o) a caracterização de direcionamento pressupõe a demonstração de ato doloso e de vontade consciente de restringir a competitividade e prova de atuação da empresa no processo de elaboração do edital — o que não existe neste caso. Assim, o simples fato de o sócio da Cidepe deter uma patente não significa que o edital tenha sido direcionado; significa apenas que ela é uma das empresas que atua em um segmento inovador, o que é absolutamente legítimo em um ambiente de livre iniciativa (art. 170 da CF) (peça 36, p. 8-9);

p) por motivo desconhecido, a proposta apresentada pela Empresa J G Informática e Papeleria Ltda. não tem as especificações técnicas do item 1, ou seja, não corresponde ao item licitado e não demonstra as informações exigidas pelo edital, tornando a sua desclassificação mera consequência legal da inadequação objetiva da oferta. Inclusive o licitante desclassificado, em tese principal interessado pelo sucesso da proposta, não apresentou nenhum recurso ou manifestação contra a decisão de desclassificação no item 1. Dessa forma, a desclassificação da primeira colocada decorreu de inadequação objetiva da proposta às especificações do edital, não se identificando nexo automático entre tal decisão administrativa e eventual direcionamento do certame (peça 36, p. 9);

q) a proposta vencedora do Item 1 (que inclui os subitens 12 e 13 contestados) foi apresentada pela empresa Cidepe, no valor de R\$ 4.034.715,00, após negociação, dentro do valor estimado pela Administração. Não há, portanto, qualquer indício de sobrepreço ou prejuízo ao erário (peça 36, p. 10);

r) a anulação total ou parcial do certame causaria prejuízo ao planejamento pedagógico do IFMA, comprometendo o calendário acadêmico, a avaliação dos cursos ofertados e a realização de atividades práticas essenciais à formação dos alunos. O Campus inclusive já programou a utilização dos equipamentos em disciplinas do próximo semestre letivo (peça 36, p. 10);

s) não há qualquer risco de dano ao erário. Pelo contrário, eventual anulação total ou parcial do certame obrigaria a realização de novo procedimento licitatório, com custos adicionais e risco de majoração de preços (peça 36, p. 10);

t) os elementos constantes dos autos indicam a inexistência de restrição indevida à competitividade, bem como a ausência de plausibilidade jurídica e fática da representação formulada pela empresa Edulab Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda. (peça 36, p. 10);

u) no que se refere à medida cautelar adotada, apresenta, como subsídio à reavaliação a ser promovida por esse Tribunal, as seguintes considerações: o histórico de competitividade do mercado e de fornecimento pretérito dos itens questionados; a vantajosidade econômica da proposta vencedora; a inexistência de dano ou risco concreto de dano ao erário; e a disposição da Administração em aperfeiçoar o planejamento da contratação, inclusive com a revisão do Estudo

Técnico Preliminar e da pesquisa de mercado (peça 36, p. 10-11);

v) as especificações técnicas dos subitens 12 e 13 do Lote 6 (Item 1 do Termo de Referência) foram definidas com fundamento em necessidades pedagógicas reais, não se identificando, em sua concepção, restrição indevida à competitividade do certame. Em postura colaborativa, e sem prejuízo da convicção administrativa quanto à adequação das especificações adotadas, coloca-se à disposição para promover, caso assim entenda esse Tribunal, o aprimoramento do planejamento da contratação, mediante revisão das especificações do item 1 com reforço de enfoque funcional, reabertura e ampliação da pesquisa de mercado e eventual republicação do referido item (peça 36, p. 11);

w) insiste que as especificações técnicas foram definidas com base em necessidades pedagógicas concretas e não evidenciam, em sua concepção, restrição indevida à competitividade, conforme indica, inclusive, o histórico de fornecimento dos itens em certames anteriores (peça 36, p. 12);

x) o mercado apresenta alternativas capazes de atender ao objeto licitado, a proposta vencedora se mostrou economicamente vantajosa e não se identificam danos ou riscos concretos ao erário. Além disso, eventual anulação do certame poderá acarretar impactos desproporcionais ao planejamento pedagógico e administrativo da Instituição (peça 36, p. 12); e

y) reafirma seu compromisso com a legalidade, a boa-fé administrativa, a eficiência e o contínuo aprimoramento de seus procedimentos, permanecendo à disposição para a adoção das providências adicionais que venham a ser entendidas como necessárias (peça 36, p. 12);

Análise:

12. Assim como ocorreu na resposta apresentada em atendimento à oitiva prévia determinada pelo relator, no âmbito desta representação, o Instituto não foi capaz de apresentar alternativas de produtos existentes no mercado que atenderiam a sua demanda, informação que poderia, de maneira fácil e objetiva, afastar o indício de direcionamento do certame.

13. Em instrução anterior, consignou-se, expressamente, a tentativa fracassada do Instituto de demonstrar a existência de produtos equivalentes no mercado (peça 22, p. 5):

22. A Administração tenta comprovar, sem êxito, que há produtos equivalentes comercializados pelas empresas Homelab (peça 20, p. 7) e Reinalab (peça 20, p. 8); entretanto, eles são, na verdade, os mesmos modelos EQ320 e EQ330, da Cidepe, conforme pode ser verificado na pesquisa já realizada na instrução inicial (peça 12, p. 18-37).

23. Dessa forma, a ausência de outras marcas e modelos capazes de atender as especificações técnicas é consequência de a Administração ter exigido especificações técnicas de itens patenteados, correspondentes ao modelo EQ320 e ao modelo EQ330, todos da Cidepe, empresa na qual o titular da patente é sócio. A mera ausência de indicação expressa de marca e do modelo no Edital não tem aptidão para afastar o direcionamento, já que a própria Administração não teve sucesso em apresentar soluções alternativas que conseguissem atender as especificações técnicas estabelecidas.

24. Essa falta de indicação pela Administração revela que não houve uma efetiva pesquisa de mercado por parte dos elaboradores do Estudo Técnico Preliminar a fim de identificar as soluções disponíveis no mercado e, a partir disso, elaborar, definir e justificar as especificações técnicas necessárias para atender a necessidade da administração pública. Contrariamente, diante da ausência de indicação de soluções alternativas, o que ocorreu foi a replicação das especificações dos modelos EQ320 e EQ330 da Cidepe dos itens 12 - 'Conjunto simulador para chave dicotômica' e 13 - 'Prensa para Exsicata' do lote 6 dos Estudos Técnicos Preliminares, que compõem o item 1 do certame - 'Conjunto biologia com inclusão sensorial e interface'. Importante registrar que não seria possível admitir no certame soluções alternativas com especificações diferentes das definidas no Edital, conforme possibilidade aventada pela Unidade Jurisdicionada, em observância ao princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

14. Em sua recente manifestação (peça 36), a Unidade Jurisdicionada, na tentativa de afastar a alegação de que somente uma empresa atenderia as exigências contidas no edital, se limita a

ênfatizar que a empresa Edulab comércio de produtos e equipamentos Ltda., ora representante, teria participado de licitação pretérita (Pregão Eletrônico 25/2020 - fracassado), ocasião em que teria ofertado produtos com as mesmas especificações técnicas exigidas nos subitens 12 e 13 do item 1 do certame em exame.

15. Examinando as informações relativas ao Pregão Eletrônico 25/2020, conduzido pela Secretaria de Estado da Gestão e Previdência do Maranhão - UASG 926270 e mencionado pela UJ, evidencia-se, no relatório intitulado “Resultado por fornecedor”, que a empresa Edulab Comércio de produtos e equipamentos Ltda. foi declarada vencedora nos itens 2, 4 e 8, contudo, em seguida, a licitação foi abandonada (peça 48).

16. Extrai-se, do portal Compras.gov.br, fatos importantes ocorridos na licitação indicada pelo IFMA (PE 25/2020).

17. O primeiro é que foram apontados, mediante impugnação formulada por quatro empresas, indícios de restrição à competitividade do certame, em razão da inserção de especificações intrínsecas à marca Cidepe e descrição excessiva de itens (peça 49 – grifos originais retirados e outros acrescentados na transcrição):

Impugnação 12/08/2020 16:45:33

Impugnações das empresas ALLERBEST COMÉRCIO DE PRODUTOS PARA LABORATÓRIO LTDA, EDULAB COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA, AZEHEB INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS LTDA e EBC SOLUÇÕES E INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA, enviados via e-mail: As Empresas acima indicadas apresentaram impugnação com fulcro no art. 4º da Lei 10.520/2002, Lei. 9.755/98 e art. 41 § 1º da lei 8.666/93, pelas razões a seguir expostas: a) Restrição ao caráter competitivo - especificações intrínsecas à marca Cidepe e descrição excessiva dos itens; b) Extrapolação dos limites, de exigência de garantias, para participar do certame; c) A forma da modalidade pregão está equivocada, pois o objeto do certame não é produto comum; d) Restrição à competitividade por junção de itens autônomos e distintos em um mesmo lote. (grifou-se)

18. A seguir será transcrita a resposta apresentada pela mencionada Secretaria Estadual às quatro impugnações apresentadas, sendo possível perceber que a questão relativa ao possível direcionamento à empresa Cidepe não foi enfrentada, tendo a contratante se limitado a afirmar que as especificações técnicas visaram atender suas necessidades (peça 50):

Resposta 12/08/2020 16:45:33

Após a análise das impugnações das empresas elencadas acima, destaca-se que, a base todos os argumentos, como denota-se, dizem respeito às características e especificações contidas no Termo de Referência, insinuando a possibilidade de possível direcionamento do certame. Acrescido à essa possibilidade, suscitam a exigência de garantias para a participação e apresentação de proposta no certame. O que, sob o entendimento das empresas impugnantes, fere o princípio da isonomia e da competitividade. Certamente, os princípios da isonomia e ampla concorrência devem ser basilares para qualquer certame licitatório. [...] No caso em tela, tem um componente que, é a razão do Estado do Maranhão, estar adquirindo tais equipamentos, qual seja: Dispor de equipamentos de qualidade que possam auxiliar o professor, em sala de aula, a transmitir o melhor ensino técnico para seus alunos. Tudo isso para que aluno possa, ao finalizar seu curso, obter uma vaga no mercado de trabalho. Não se trata em mera aquisição de um “produto de prateleira”, mas sim à aquisição de instrumentos para viabilizar a transmissão de conhecimento com a finalidade de qualificar profissionais, para o mercado de trabalho. Os equipamentos fazem parte de todo processo laboratorial com controle de qualidade por equipe técnica e devem ser selecionados com base na demanda e nos requisitos que se deseja atender, garantindo a funcionalidade da rede de laboratórios presente. São implementados para apresentarem o rendimento esperado e continuamente monitorados, acompanhados por equipe técnico-pedagógica específica para garantir seu adequado funcionamento. A exigência dos equipamentos se faz necessária pela estrutura física dos laboratórios e padrão laboratorial de toda a rede educacional, garantindo os princípios da reprodutibilidade e consequentemente a confiabilidade dos experimentos utilizados na rotina escolar onde as práticas laboratoriais são planejadas,

realizadas e monitoradas, visando a interatividade e a pluralidade da rede de laboratórios nas escolas do Estado do Maranhão. Acerca dos subitens citados podemos tomar como exemplo alguns itens para demonstrar que os equipamentos descritos no Termo de Referência, são desejados pela alta resistência, fácil manuseio e facilidade didática de compreensão, além de serem acompanhados por ferramentas de suporte para os professores, de natureza física e digital. [...] • Kit de Biologia - subitem 68, existem diferentes modelos simples em madeira de fechamento com cordão, o modelo solicitado é aço inox apresentando controle da pressão por fuso, base e prensador com células para aceleração da secagem, encaixe para fixação de identificações e alça articulável para trabalho em campo, sua forma facilita a limpeza e a descontaminação além de permitir seu empilhamento, é de grande utilidade no estudo de botânica e suas aplicações em herbários, identificação de vegetais, inventários botânicos, briófitas, morfologia externa, reprodução, pteridófitas, angiospermas, monocotiledôneas, dicotiledôneas, etc. [...]. Nesse sentido, não está em cheque apenas a isonomia, ampla concorrência, garantias ou qualquer outra questão procedimental. Ao Estado, ao Agente Público, não cabe SONEGAR um ensino de qualidade para seus alunos. Seria um crime deixar de oferecer o que há de melhor no mercado, para qualificar o ensino de sua gente. O Estado não pode “brincar de ensinar e o aluno brincar de aprender”. Não são raros os casos em que às Universidades, Institutos Federais ou Escolas, adquirem produtos que sequer conseguem utilizando-os de forma efetiva, quanto mais conseguir dar uma aula aos alunos. Isso ocorre, em razão da falta de uma especificação exaustiva, capaz de informar ao licitante qual a característica mínima que órgão público está a exigir. Portanto o Princípio do interesse público, neste momento, deve ser exaltado, para buscar a proposta mais vantajosa, porém uma proposta que esteja adequada a qualidade de ensino que o Estado do Maranhão quer ofertar para seus alunos. Portanto, não há qualquer tipo de exigência no edital que possa macular o certame licitatório em referência, vejamos: I. As especificações são exaustivas e refletem produtos que estão à disposição no mercado, primando pela qualidade do ensino, com foco na capacitação do aluno para o mercado de trabalho. Além disso, são exigências mínimas, permitindo que os licitantes possam ofertar produtos com características superiores. Esse é o objetivo. Portanto, em nenhuma hipótese fere qualquer princípio. [...] Além disso, trata-se de um conjunto de equipamentos e acessórios que só têm sua eficácia (experimentos) na forma de “kits”. Irrazoável seria sonegar a possibilidade dessa modalidade de ensino. Sendo assim, após análise detalhada, considera-se que os argumentos das empresas não são pertinentes, desta forma, não havendo qualquer tipo de ilegalidade na presente licitação. Pelo contrário, a Secretaria de Estado da Educação empenha-se em ofertar o melhor ensino para seus alunos indiscriminadamente. Ante o exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos princípios que regem os procedimentos licitatórios, CONHEÇO as impugnações apresentadas pelas empresas ALLERBEST COMÉRCIO DE PRODUTOS PARA LABORATÓRIO LTDA, EDULAB COMÉRCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA, AZEHEB INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS LTDA e EBC SOLUÇÕES E INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA, em razão a sua tempestividade, para no MÉRITO, com base nas informações prestadas, NEGAR PROVIMENTO aos pleitos formulados. Na oportunidade, comunico que permanecem inalteradas as demais condições editalícias do Pregão Eletrônico nº 025/2020, mantendo-se a sessão de abertura para o dia 13/08/2020 às 14h00min, no comprasnet.

19. Além disso, nesse aludido certame licitatório estadual, as amostras apresentadas pelas licitantes BrinkMobil e Edulab foram reprovadas por não atenderem as exigências contidas nos itens 1, 2, 7 a 9, e 12 a 19 do edital (peça 51, p. 2):

Recusa 26/02/2021 09:46:20 Recusa da proposta. Fornecedor: BRINK MOBIL EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS LTDA, CNPJ/CPF: 79.788.766/0001-32, pelo melhor lance de R\$ 19.450,0000. Motivo: Proposta desclassificada, conforme item 7.3 “e”, uma vez que os itens 01, 02, de 07 a 09, de 12 a 19 não atendem as exigências contidas no edital.

Recusa 26/02/2021 09:46:49 Recusa da proposta. Fornecedor: EDULAB - COMERCIO DE PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.386.332/0001-72, pelo melhor lance de R\$ 20.880,0000. Motivo: Proposta desclassificada, conforme item 7.3 “e”, uma vez que os itens 01, 02, de 07 a 09, de 12 a 19 não atendem as exigências contidas no edital.

20. Ou seja: o detalhamento excessivo nas especificações técnicas de alguns kits de

laboratórios, conduzindo à possibilidade de favorecimento a empresa específica, não é novidade. Em 2020, tal irregularidade já fora apontada por diversas empresas em licitação promovida pelo Estado do Maranhão.

21. Além disso, ainda que a representante tenha ofertado, seis anos atrás, produtos com as características exigidas nos subitens 12 e 13 do item 1 do PE 90004/2025, tal fato, por si só, não é capaz de demonstrar a existência de outras opções no mercado aptas a atender a demanda do órgão contratante.

22. O detalhamento minucioso e aparentemente sem similares no mercado, dos subitens 12 - 'Conjunto simulador para chave dicotômica' e 13 - 'Prensa para Exsicata' do lote 6 dos Estudos Técnicos Preliminares, que compõem o item 1 do certame - 'Conjunto biologia com inclusão sensorial e interface', não foi justificado.

23. O próprio Instituto reconhece que o Estudo Técnico Preliminar poderia ter apresentado justificativas mais detalhadas, especialmente quanto à opção por determinadas dimensões, à escolha de materiais e à fundamentação pedagógica para inclusão sensorial, ressaltando que essas informações não foram descritas de forma suficientemente explícita na documentação formal, admitindo a oportunidade de melhoria.

24. Não houve justificativa específica quanto aos requisitos técnicos, como, por exemplo, em relação às dimensões (400x300x60mm), ao material requisitado (aço inox revestido em epóxi) e ao controle da pressão por manípulos do item 13 - Prensa para Exsicata, bem como a todas as dimensões e cores do item 12 - Conjunto simulador para chave dicotômica, chamando a atenção ao detalhamento das especificações técnicas utilizadas nesse item.

25. Vale ressaltar que, na instrução inicial (peça 13, p. 6), identificou-se a existência de oito indícios que, analisados em conjunto, indicaram que houve direcionamento sem justificativa do item 12 - 'Conjunto simulador para chave dicotômica' - e do item 13 - 'Prensa para Exsicata' do lote 6 do ETP (peça 6, p. 115), que compõem o item 1 do certame - 'Conjunto biologia com inclusão sensorial e interface', referenciado como item 1 da tabela descritiva de itens do Termo de Referência da contratação (peça 7, p. 3-4), para, respectivamente, os modelos EQ320 e EQ330 da sociedade empresária Cidepe, a saber:

a) ausência da devida justificativa das especificações técnicas adotadas em relação ao Anexo II – Kits de Laboratório, especialmente o Lote 6 do ETP, itens 12 e 13 (peça 6, p. 115);

b) propostas apresentadas pelos fornecedores na pesquisa de preços não especificam a marca e o modelo de nenhum item, indicando apenas a especificação resumida ou a detalhada dos itens, o que impossibilita a identificação de outras marcas e modelos que eventualmente pudessem atender as especificações técnicas adotadas (peça 6, p. 24-111);

c) ausência de justificativa acerca da escolha dos fornecedores participantes da pesquisa de preços, conforme art. 5º, inciso IV, da IN – Seges/ME 65/2021;

d) em resposta a pedidos de impugnação, a Administração afirma que o mercado dispõe de diferentes fabricantes que oferecem soluções equivalentes, no entanto, não indica, de forma exemplificada, quais seriam essas soluções e fabricantes (peças 4 e 12, p. 3-17);

e) semelhança entre as especificações técnicas do item 13 – Prensa para Exsicata, e do item 12 - Conjunto simulador para chave dicotômica (peça 6, p. 115) que compõem o item 1 - Conjunto biologia com inclusão sensorial e interface do termo de referência da contratação (peça 7, p. 3-4) e as especificações técnicas das patentes registradas no nome do Senhor Luiz Antônio Macedo Ramos (peça 9, p. 5 e 70), conforme Quadro 1 acima;

f) pesquisas no sítio eletrônico da empresa Cidepe e em outros sítios na internet demonstraram que as especificações do item conjunto simulador para chave dicotômica (peça 6, p. 115) equivalem ao modelo EQ320 da Cidepe (peça 12, p. 18-27), e as especificações do item prensa para exsicata 400 x 300 x 60mm (peça 6, p. 115) equivalem ao modelo EQ330, também da Cidepe (peça 12, p. 28-37), não encontrando-se outros modelos e marcas com especificações semelhantes;



g) Luiz Antônio Macedo Ramos, titular das patentes mencionadas (peça 9, p. 1; peça 9, p. 65), também exerce a função de sócio administrador na empresa Cidepe (peça 12, p. 38); e

h) ao analisar as propostas das empresas participantes do item 1 (composto, entre outros, pelos itens 13 - 'Prensa para Exsicata' e 12 - 'Conjunto simulador para chave dicotômica') do PE 90004/2025, constatou-se que a proposta da empresa Cidepe foi aceita e habilitada, sendo a primeira colocada desclassificada em razão de ter ofertado item diverso do especificado no Termo de Referência (peça 12, p. 41).

26. Como agravante, conforme mencionado em instrução anterior, em pesquisa em sítios na internet, encontrou-se prensas para exsicata (botânica) com outras dimensões e materiais, apresentando variação de preços significativa, partindo de R\$ 58,75 (prensa botânica, 30,5x45 cm, em madeira pinus) até R\$ 247,00 (prensa botânica, duas chapas de MDF 9mm no tamanho 20x30cm) (peça 21), o que pode acarretar a aquisição de produtos com custo significativamente superior ao necessário para atender às reais necessidades da Administração, e, conseqüentemente, gerar um ônus desproporcional aos cofres públicos.

27. Verifica-se, portanto, a ausência de outras marcas e modelos capazes de atender as especificações técnicas estabelecidas no edital e tal constatação é reforçada pela participação de apenas quatro empresas na disputa do item 1.

28. Em consulta ao portal Compras.gov.br, buscou-se identificar se as outras três licitantes que participaram do item 1 haviam ofertado marcas diferentes da patenteada e se os produtos ofertados atenderiam as especificações técnicas exigidas no edital.

29. Todavia, as licitantes Amende Comércio e Automação de Equipamentos Educacionais e Apponte Web Gestão e Consultoria Empresarial (terceira e quarta colocadas no item 1, respectivamente) não anexaram os folhetos dos produtos ofertados, impedindo a confirmação da existência de produtos de outras marcas com as especificações técnicas exigidas no edital.

30. A exemplo do que ocorreu na manifestação do Instituto quanto à insuficiência de justificativa para as especificações técnicas exigidas para o item 1, a UJ reconheceu que houve falha na realização da pesquisa de preços, consignando que: "a pesquisa de mercado poderia ter sido mais documentada, com anexação de catálogos e demonstrações de equivalência técnica".

31. O fato de a Unidade Jurisdicionada admitir que cometeu falhas e reconhecer a possibilidade de melhorias indica a sua boa-fé, contudo, não afasta as irregularidades identificadas. A reformulação do Estudo Técnico Preliminar e a realização de nova pesquisa de preços são medidas necessárias e ensejam a anulação do item 1.

32. Adicionalmente, em que pese o Instituto sinalizar um possível atraso no início de suas atividades, em razão da realização de novo certame para a aquisição desses produtos, considera-se que o impacto é reduzido, eis que a contratação se destina a modernizar e integrar a infraestrutura já existente.

33. Os elementos trazidos pelo representante na peça inicial em conjunto com os apontamentos desta Unidade Técnica, sobretudo, quanto: a) ao possível direcionamento do Anexo II – Kits de Laboratório, especialmente o Lote 6 do ETP, b) à ausência da devida justificativa das especificações técnicas adotadas para esses produtos, c) às propostas apresentadas pelos fornecedores na pesquisa de preços não especificarem a marca e o modelo de nenhum item, indicando apenas a especificação resumida, sem a apresentação de catálogos, o que impossibilita a identificação de outras marcas e modelos que eventualmente pudessem atender as especificações técnicas adotadas, e d) à ausência de justificativa acerca da escolha dos fornecedores participantes da pesquisa de preços, se revelam graves o suficiente para justificar determinação para a anulação do item 1 do certame.

34. Dessa forma, será proposta a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025, em razão das irregularidades acima apontadas, permitindo que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís - Maracanã, se assim desejar, realize novo



certame, promovendo os ajustes necessários nos Estudos Técnicos Preliminares e realizando ampla pesquisa de mercado, em observância aos princípios da economicidade e da eficiência.

CONCLUSÃO

35. Feitas essas considerações, conclui-se que, no mérito, a presente representação deve ser julgada procedente, determinando-se ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís – Maracanã a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

36. Não houve pedido de ingresso aos autos.

37. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

38. Não houve pedido de sustentação oral.

39. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

40.2. referendar, com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do RITCU, a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho à peça 16;

40.3. no mérito, considerar a presente representação procedente, confirmando o fundamento da medida cautelar ora referendada;

40.4. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís – Maracanã, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) promova a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025, considerando que o Estudo Técnico Preliminar definiu especificações técnicas sem justificativa adequada, com extenso detalhamento e sem comprovação de existirem produtos similares no mercado, quando deveria ter realizado uma efetiva pesquisa de mercado a fim de identificar as soluções disponíveis no mercado e, a partir disso, elaborar, definir e justificar as especificações técnicas necessárias para atender a necessidade da administração pública e indicado, a título exemplificativo, quais marcas e modelos atenderiam, uma vez que ocorreu o direcionamento da contratação, em relação ao itens 12 - 'Conjunto simulador para chave dicotômica' e 13 - 'Prensa para Exsicata' do lote 6 dos Estudos Técnicos Preliminares, que compõem o item 1 do certame - 'Conjunto biologia com inclusão sensorial e interface', para, respectivamente, os modelos EQ320 e EQ330 da fabricante Cidepe - Centro Industrial de Equipamentos de Ensino e Pesquisa Ltda. sem a apresentação da devida justificativa, ferindo o disposto no art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021;

40.5. informar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís – Maracanã e à representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

40.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa Edulab - Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - PE 90004/2025, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA - Campus São Luís – Maracanã. O certame tem por objeto

o registro de preços para a aquisição de conjunto de mecânica dos sólidos e dos fluidos; conjunto de física ondulatória, termodinâmica e óptica; conjunto de física eletricidade e magnetismo; conjunto de física moderna; conjunto de matemática com sensores interface e multimedidor; conjunto de biologia com inclusão sensorial e interface; conjunto de química; conjunto de segurança de química para o IFMA Campus Maracanã e Participantes.

2. A controvérsia central reside no direcionamento do item 1 do certame (Conjunto biologia com inclusão sensorial e interface), com valor estimado de R\$ 5.081.866,47. A representante tentou demonstrar a ocorrência de direcionamento da contratação para uma marca e empresa específica uma vez que as características técnicas do subitem 12 do “*Laboratório de Biologia para Ensino Médio*” e do item 13 “*prensa excicata*” coincidiram integralmente com produtos patenteados junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

3. Destaco que, em momento processual anterior, acompanhando o exame perfunctório realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), conheci da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e, ante a robustez dos indícios de restrição à competitividade, deferi a medida cautelar pleiteada, referendada no Acórdão 18/2026-TCU-Plenário, determinando a suspensão do item 1 do certame.

4. Nesta fase processual, o exame realizado pela unidade instrutora (peças 52-53) concluiu, após a manifestação do IFMA, que o Instituto não foi capaz de afastar o indício de direcionamento do certame e propôs julgar a representação procedente, bem como determinar ao IFMA a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025.

5. Sumariamente relatado, passo a decidir.

6. Primeiro, ratifico o conhecimento da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

7. No mérito, acolho integralmente a análise empreendida pela AudContratações, incorporando-a às minhas razões de decidir.

8. O direcionamento do certame restou cabalmente configurado. A restrição à competitividade derivou da exigência, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), de especificações técnicas excessivamente minuciosas – envolvendo dimensões, materiais (aço inox revestido em epóxi) e formatos específicos – que mimetizam, sem a devida justificativa pedagógica ou técnica, os modelos EQ320 e EQ330 da fabricante Cidepe, na qual o titular da patente é sócio.

9. A prática ofende frontalmente o princípio da competitividade e o art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, que veda a indicação de características exclusivas que frustrem o caráter competitivo da licitação, salvo em casos excepcionais e formalmente justificados, o que não ocorreu na espécie. A própria Administração reconheceu as lacunas na fundamentação de seu ETP.

10. Assim, a Administração falhou em identificar soluções alternativas que atendessem aos requisitos técnicos exigidos.

11. Em sede de oitiva, o IFMA tentou descaracterizar o direcionamento argumentando que a própria representante (Edulab) já havia ofertado produtos com essas mesmas características no Pregão Eletrônico 25/2020, conduzido pelo Governo do Estado do Maranhão.

12. Contudo, como bem pontuou a unidade instrutiva, o argumento não socorre ao jurisdicionado. O referido certame estadual de 2020 restou fracassado. Naquela ocasião, diversas empresas já haviam impugnado o edital denunciando exatamente o direcionamento para a marca Cidepe. O fato de uma empresa ter tentado adequar sua proposta a um edital viciado no passado não convalida a irregularidade presente, nem comprova a existência de uma pluralidade de fornecedores capazes de atender à demanda nos moldes restritivos formulados.

13. Agrava a situação a deficiência na pesquisa de preços. As propostas que embasaram o orçamento estimado não detalharam marcas ou modelos, mascarando a ausência de alternativas no mercado e impossibilitando aferir a razoabilidade dos valores. Como demonstrado pela



AudContratações, o detalhamento desarrazoado das especificações elevou artificialmente os custos, havendo alternativas funcionais no mercado (como prensas botânicas de outros materiais) com preços significativamente inferiores.

14. A ausência de uma pesquisa de mercado efetiva e a replicação injustificada de características de produtos patenteados impõem a nulidade do procedimento licitatório no tocante ao item afetado.

15. Por fim, não vislumbro perigo de dano reverso que justifique a manutenção do ato viciado. O impacto de eventual atraso na aquisição dos equipamentos é reduzido, tratando-se de modernização de infraestrutura já existente, o que permite à Administração realizar novo planejamento escoimado dos vícios ora detectados

16. Desse modo, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 935/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.627/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Edulab - Comércio de Produtos e Equipamentos Ltda. (11.386.332/0001-72).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Eliza Tiyoko Cavalcante Trauczynski (38957/OAB-PR), representando a Edulab - Comercio de Produtos e Equipamentos Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90004/2025;

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

 - 9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;
 - 9.2. confirmar a medida cautelar referendada no Acórdão 18/2026-TCU-Plenário;
 - 9.3. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus São Luís – Maracanã, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para a anulação do item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2025 e dos eventuais atos dele decorrentes, em razão de o certame conter especificações técnicas restritivas à competitividade, atreladas a produtos patenteados e sem a devida justificativa, em afronta ao art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas para dar cumprimento à referida determinação;
 - 9.4. comunicar esta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante; e
 - 9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do RITCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação do item 9.3 deste acórdão.
10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0935-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 006.101/2026-7

Natureza: Administrativo

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

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DA PRESTAÇÃO E TOMADA DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS RELATIVAS À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE. RELEVÂNCIA, OPORTUNIDADE E MATERIALIDADE. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a proposta de ação de controle acostada à peça 2, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE):



PROPOSTA DE AÇÃO DE CONTROLE

Identificação			
Proposta nº : 3115		Data : 17/03/2026 Responsável técnica : AudTCE	
Ação de fiscalização : 119643-Acompanhamento da gestão da prestação e tomada de contas de transferências voluntárias relativas à infraestrutura de transporte [RACOM]			
Título : Acompanhamento da gestão da prestação e tomada de contas de transferências voluntárias relativas à infraestrutura de transporte			
Objetivo : Identificar, por meio de indicadores, a existência e a adequação dos controles de gestão das prestações de contas de transferências discricionárias, bem como acompanhar os prazos e a efetividade da análise das contas apresentadas e das providências adotadas para a recuperação administrativa dos valores, inclusive a instauração de TCE, avaliando se a atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) é efetiva e tempestiva na identificação de irregularidades e na implementação de medidas para recomposição do erário.			
Relator : A SORTEAR RELATOR			
Instrumento de fiscalização:		Modalidade de fiscalização:	
Acompanhamento		Operacional	
É FOC? : NÃO			
Integrada com aspectos financeiros? : NÃO			
Integrada com aspectos de conformidade? : NÃO			
Integrada com aspectos operacionais? : NÃO			
Envolve obra? : NÃO			
Objetivo Estratégico: -			
Diretriz :			
Tema:			
GIR : 3		Indicador :	
Objetos relacionados			
Objetos relacionados :			
Órgão/Entidade :			
- 003000211 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes			
Planejamento			
HD planejamento: 60HD	HD execução: 60HD	HD relatório: 60HD	HD total da proposta: 180HD
Custo total de HD da proposta: R\$450.000,00			
Detalhamento das diárias:		QTD diárias: 16	Custo estimado de diárias: R\$8.800,00
2 deslocamentos, de 4 dias cada, para 2 auditores			
Detalhamento das passagens:			Custo estimado de passagens: R\$8.000,00
2 viagens (ida e volta) para 2 auditores.			
Detalhamento dos treinamentos necessários (externos ou contratados):			Custo estimado de treinamentos: R\$0,00
Detalhamento de outros custos:			Outros custos:
Custo total estimado da ação de controle: R\$321.200,00			

Critérios utilizados para proposição

Risco:

Após a mudança de entendimento do STF acerca da possibilidade de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento de irregularidades na aplicação de recursos públicos e da consequente publicação da Resolução-TCU 344/2022, a **morosidade, a intempestividade, a procrastinação, bem como a inação** da Administração Pública passou a representar risco de prejuízos ao erário, especialmente em situações de (i) possibilidade de identificação de irregularidades, (ii) identificação de ilícitos, e/ou (iii) execução de procedimentos operacionais para recuperação administrativa de recursos.

No caso do Dnit, pode ser observada a ocorrência de prescrição em processos de TCE em decorrência de lapso temporal, como no caso do Acórdão 2386/2025-Segunda Câmara – Relator: Aroldo Cedraz. Nessa ocasião, além da prescrição, foi observada a instrumentalização da Advocacia-Geral da União e à Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército para defesa dos responsáveis, o que implicou na ciência a esses órgãos “que a utilização dos serviços advocatícios de seu corpo técnico para defender agente público, civil ou militar, em processo administrativo de tomada de contas especial, quando em apuração de atos supostamente praticados com ilegalidades ou contrários aos interesses do poder público... .. contraria os dispositivos correlatos previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar 73/1993, na Lei 13.327/2016 e na Lei 9.028/1995, bem como a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte de Contas”.

No caso na TCE do TC 008.259/2025-9, observa-se que mesmo após determinação desta Corte (Acórdão 2.138/2013-TCU-Plenário, de 14/8/2013. peça 14, p. 73-74), o Dnit ficou-se inerte até 20/8/2020 (peça

1, p. 7-10), onde informou que “esta Coordenação-Geral, ainda que mantenha quadro de técnicos a mais de uma década, desconhecia o teor da determinação... ..deste modo, para darmos início aos procedimentos regimentais para propositura de uma eventual tomada de contas, faz-se necessário inicialmente entendermos quais das recomendações permanecem pendentes de comprovação de providências junto ao TCU, bem como no âmbito do Dnocs”.

Noutra tangente, mesmo quando instaurada de forma mais célere, as TCE do Dnit, muitas vezes, carecem de organização ou evidências. Nessa toada, aponta-se o TC 014.873/2023-0 que, além de ter prescrição reconhecida para parte dos envolvidos, foi decidido (Acórdão 5.209/2025 – TCU – 1ª Câmara, grifos acrescentados):

9.2. arquivar as contas da Empresa Salgueiro Construções S.A. em razão da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 201, § 3º c/c o art. 212 do RITCU, uma vez que não constam nos autos elementos suficientes para quantificar adequadamente o débito e caracterizar plenamente o sobrepreço;

...

9.4. dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o envio de TCE com cálculo de dano por sobrepreço e consequente superfaturamento, sem a utilização do Método da Limitação dos Preços Unitários,...

...

9.5. orientar o Dnit, com fundamento no princípio da duração razoável do processo, para que adote, no encaminhamento de documentos ao tribunal em processos de TCE, as seguintes práticas:

9.5.1. busque, sempre que possível, utilizar o número da peça nos autos como referência, e não apenas sua numeração SEI;

9.5.2. envie as peças em ordem clara e facilmente identificável, cujas organizações sejam aparentes (exemplo: por assunto, ordem cronológica etc.);

9.5.3. em sede de resposta à diligência, busque identificar nos documentos carreados pelo tomador, de maneira clara, a que item da diligência seu teor se refere, ao menos no corpo de seu texto; se possível, também no campo "Assunto" da peça respectiva;

9.5.4. caso os documentos encaminhados façam remissão a anexos, junte os anexos e, caso não estejam na mesma peça do documento que lhes faça essa remissão, referencie o número das peças respectivas nos autos;

9.5.5. evite o envio de documentos não solicitados, repetidos, sem correlação com os fatos ou que não sirvam para esclarecimento do que foi requerido; e

9.5.6. caso não seja possível encaminhar determinado documento ou responder a determinado item de diligência, justifique o não encaminhamento;

Esse histórico demonstra o risco de que o ressarcimento ao erário seja prejudicado em função da desorganização, morosidade e inação do Dnit na análise das prestações de contas e instaurações de TCE; associados à ausência de regulamentos internos versando sobre prazos e procedimentos e ao descumprimento de regulamentos e normas gerais. Portanto, a intempestividade no agir da Administração Pública pode levar agentes e contratados a agirem de forma irregular (devido à ausência de expectativa de controle).

Oportunidade:

O cenário atual requer, dos órgãos transferidores e/ou aplicadores de recursos públicos, dentre outros: (i) a criação de procedimentos ágeis de análise das contas e/ou identificação de irregularidades; (ii) promoção de eficiência na operacionalização de medidas administrativas, (ii) implementação e uso de ferramentas tecnológicas no controle das transferências e implementação de medidas administrativas, (iii) utilização de mão de obra qualificada no gerenciamento da aplicação de recursos, análise das contas

e implementação das medidas administrativas, e (iv) instrumentalização de análise de risco.

O histórico trazido no campo de riscos desta proposta de ação demonstra a oportunidade desta Corte agir no sentido de:

- 1) examinar a existência de passivo de prestação e análise das contas, além da instauração de TCE, e a eficácia das medidas adotadas;
- 2) verificar a existência de ferramentas ou sistema de acompanhamento de prazos prescricionais;
- 3) observar a formalização de normativos e regulamentos que regulem os prazos;
- 4) avaliar o cumprimento dos prazos de avaliação das contas e instauração de TCE; e
- 5) estudar a evolução das regras e possível flexibilização da análise das contas.

Portanto, a identificação do posicionamento do Dnit para enfrentar a realidade vai ao encontro do interesse público na avaliação da correta aplicação dos recursos e da recuperação administrativa de valores.

Materialidade:

Conforme levantamento nas LOA, afora programas como o PAC e Avançar, o Dnit teve as seguintes previsões de dotação orçamentária para obras:

Ano	Dotação Atual (R\$)	Liquidado (R\$)	% Liquidado
2020	9.224.655.022	6.056.080.889	65,7%
2021	7.916.267.743	4.857.336.982	61,4%
2022	10.517.897.292	5.638.454.689	53,6%
2023	16.621.100.850	10.509.521.734	63,2%
2024	14.537.696.324	11.217.969.436	77,2%
2025	14.662.087.392	11.197.140.819	76,4%

Observa-se que a dotação orçamentária aumentou cerca de 85% entre 2021 e 2025 e o valor liquidado mais que dobrou nesse período, o que aponta para uma necessidade de maior acompanhamento das transferências, inclusive análise das contas e instaurações de TCE, quando cabível.

Relevância:

O Dnit é o braço federal de atuação nos segmentos de infraestrutura aquaviária, ferroviária e rodoviária, além de atuar com pesquisas relacionadas aos temas de infraestrutura.

Quando aplicado recursos, as informações acerca das medidas administrativas para casos de omissão de prestação de contas, contas apresentadas (análise) e ressarcimento ao erário (quando da identificação de irregularidades) são componentes cruciais para o planejamento e adequação de novos gastos de recursos públicos, especialmente em áreas fundamentais como a infraestrutura de transporte. Qualquer falha de processo compromete o planejamento de novos gastos e a eficiência na recuperação dos valores envolvidos, gerando consequências negativas para a sociedade.

Portanto, a presente fiscalização visa promover a melhoria da qualidade de vida da população pela coleta de informações utilizadas para o planejamento do órgão, além da identificação tempestiva de irregularidades e recuperação administrativa de valores.

Benefício(s) esperado(s):

Espera-se que, por meio da fiscalização proposta, haja redução de arquivamentos por prescrição no âmbito do Dnit, melhoria de qualidade dos processos encaminhados ao TCU, além do aumento da expectativa de controle de todos os participantes na transferência e/ou aplicação dos recursos públicos naquele órgão. Ademais, espera-se que sejam fomentadas melhorias na efetividade do controle e análise das contas, bem como da eficiência na implementação de medidas administrativas para reaver dano diante de irregularidades.

Observações: As variáveis de acompanhamento inicialmente estabelecidas para o acompanhamento dos prazos e da efetividade referentes às prestações de contas de transferências discricionárias estão no Anexo I.



2. Reproduzo, a seguir, o despacho à peça 3, que contou com as assinaturas do diretor e da auditora-chefe da AudTCE e da titular da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus):

“Tratam os autos de proposta de ação de controle apresentada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas (AudTCE), com vistas à realização de acompanhamento da gestão da prestação e tomada de contas de transferências voluntárias relativas à infraestrutura de transporte, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

*A ação proposta (peça 2) tem por **objetivo** identificar, por meio de indicadores (anexo I), a existência e a adequação dos controles de gestão relacionados às prestações de contas de transferências discricionárias, bem como acompanhar os prazos e a efetividade da análise das contas apresentadas e das providências adotadas para a recuperação administrativa dos valores, inclusive quanto à instauração de tomadas de contas especiais (TCE), avaliando-se a efetividade e a tempestividade da atuação do Dnit na identificação de irregularidades e na implementação de medidas voltadas à recomposição do erário*

*A proposta se mostra **pertinente** diante do contexto normativo e jurisprudencial recente, especialmente em razão dos riscos associados à morosidade administrativa, à intempestividade na análise de prestações de contas, à procrastinação de providências de cobrança e à inércia na instauração de TCE, fatores que podem comprometer a responsabilização dos agentes envolvidos e a recuperação de recursos públicos. Nesse cenário, a atuação tempestiva da Administração Pública assume papel central para a preservação do interesse público, notadamente em face da possibilidade de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em casos de irregular aplicação de recursos públicos*

*Conforme destacado na proposta de fiscalização (peça 2), o histórico de processos relacionados ao Dnit revela ocorrências que evidenciam **fragilidades** na condução das medidas administrativas necessárias à análise das contas e à formalização de TCEs, inclusive em razão de lapsos temporais excessivos, desorganização documental, deficiência de evidências e ausência de observância adequada de determinações e orientações expedidas por esta Corte. Tais circunstâncias, se não enfrentadas de forma estruturada, podem comprometer a efetividade do controle, reduzir a capacidade de recomposição do erário e enfraquecer o efeito dissuasório das ações de responsabilização*

*Sob a perspectiva da **oportunidade**, a fiscalização proposta se revela aderente à necessidade de aprimoramento dos controles administrativos relacionados à análise de prestações de contas e à recuperação de valores, em especial no que se refere à identificação de passivos, ao acompanhamento de prazos prescricionais, à formalização de normativos internos, ao monitoramento da observância de marcos temporais relevantes e à avaliação da evolução dos procedimentos adotados pelo órgão. A ação, nesse sentido, possui potencial para produzir diagnóstico qualificado sobre a maturidade institucional do Dnit no tratamento dessas rotinas e subsidiar o aperfeiçoamento de práticas administrativas relacionadas à accountability na aplicação de recursos públicos*

*Em termos de **materialidade**, a proposta recai sobre universo expressivo de recursos públicos destinados à infraestrutura de transporte, em contexto de crescimento relevante da dotação orçamentária e da execução financeira do órgão nos últimos exercícios. Tal circunstância reforça a necessidade de acompanhamento sistemático das transferências realizadas, da análise das respectivas prestações de contas e da adoção tempestiva das providências cabíveis em caso de omissão, irregularidade ou dano ao erário, sobretudo diante da magnitude dos valores envolvidos e da criticidade das políticas públicas financiadas por esses recursos*

*A **relevância** da matéria também é inequívoca. O Dnit exerce papel estratégico na execução de políticas públicas federais relacionadas à infraestrutura de transportes, de modo que a adequada gestão das transferências voluntárias e dos mecanismos de controle correlatos possui impacto direto sobre a eficiência da aplicação dos recursos, a qualidade do planejamento setorial, a*



prevenção de irregularidades e a efetividade da recuperação administrativa de valores eventualmente devidos ao erário.

*No que se refere aos **benefícios** esperados, a ação apresenta potencial concreto de contribuir para a redução de arquivamentos por prescrição, para a melhoria da qualidade dos processos encaminhados a esta Corte e para o incremento da expectativa de controle no âmbito das transferências e da aplicação de recursos públicos sob responsabilidade do órgão. Ademais, a fiscalização poderá fomentar o aprimoramento da efetividade da análise das contas, da adoção de medidas administrativas de cobrança e da instauração tempestiva de TCEs, com reflexos positivos sobre a governança, a responsabilização e a proteção do patrimônio público*

*A proposta ainda se apresenta **metodologicamente** consistente, ao prever o acompanhamento por meio de variáveis e indicadores específicos (anexo I) relacionados à análise das prestações de contas, à omissão, à instauração de TCE, ao tempo de tramitação, à inércia administrativa e à ocorrência de prescrição, o que tende a favorecer avaliação objetiva da atuação do órgão e a produção de achados úteis para o aperfeiçoamento institucional*

*Ante o exposto, esta unidade especializada de auditoria se manifesta **favoravelmente** à proposta e seus elementos, em especial quanto à conveniência e à oportunidade de sua realização, à consistência da motivação apresentada e ao potencial de geração de resultados relevantes para o controle externo e para o aprimoramento da administração pública.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de fiscalização com o objetivo de acompanhar a gestão da prestação e tomada de contas de transferências voluntárias relativas à infraestrutura de transporte, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. A iniciativa é de autoria da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), vinculada à Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus), e consiste na realização de ação de controle, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de identificar, por meio de indicadores, a existência e a adequação dos controles de gestão relacionados às prestações de contas de transferências discricionárias, bem como acompanhar os prazos e a efetividade da análise das contas apresentadas e das providências adotadas para a recuperação administrativa dos valores, inclusive quanto à instauração de tomadas de contas especiais (TCE), avaliando-se a efetividade e a tempestividade da atuação do Dnit na identificação de irregularidades e na implementação de medidas voltadas à recomposição do erário.
3. De acordo com a unidade técnica, a proposta é pertinente diante do contexto normativo e jurisprudencial recente, especialmente em razão dos riscos associados à morosidade administrativa, à intempestividade na análise de prestações de contas, à procrastinação de providências de cobrança e à inércia na instauração de TCE, fatores que podem comprometer a responsabilização dos agentes envolvidos e a recuperação de recursos públicos.
4. Nesse cenário, ainda segundo a unidade técnica, a atuação tempestiva da Administração Pública assume papel central para a preservação do interesse público, notadamente em face da

- possibilidade de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em casos de irregular aplicação de recursos públicos.
5. Conforme destacado na proposta de fiscalização transcrita no relatório que precede este voto, o histórico de processos relacionados ao Dnit revela ocorrências que evidenciam fragilidades na condução das medidas administrativas necessárias à análise das contas e à formalização de TCEs, inclusive em razão de lapsos temporais excessivos, desorganização documental, deficiência de evidências e ausência de observância adequada de determinações e orientações expedidas por esta Corte.
 6. Tais circunstâncias, se não enfrentadas de forma estruturada, podem comprometer a efetividade do controle, reduzir a capacidade de recomposição do erário e enfraquecer o efeito dissuasório das ações de responsabilização.
 7. Sob a perspectiva da oportunidade, destaca a unidade que a fiscalização proposta se revela aderente à necessidade de aprimoramento dos controles administrativos relacionados à análise de prestações de contas e à recuperação de valores, em especial no que se refere à identificação de passivos, ao acompanhamento de prazos prescricionais, à formalização de normativos internos, ao monitoramento da observância de marcos temporais relevantes e à avaliação da evolução dos procedimentos adotados pelo órgão.
 8. A ação, nesse sentido, possui potencial para produzir diagnóstico qualificado sobre a maturidade institucional do Dnit no tratamento dessas rotinas e subsidiar o aperfeiçoamento de práticas administrativas relacionadas à **accountability** na aplicação de recursos públicos.
 9. A proposta apresenta grande materialidade, uma vez que recai sobre universo expressivo de recursos públicos destinados à infraestrutura de transporte, em contexto de crescimento relevante da dotação orçamentária e da execução financeira do órgão nos últimos exercícios.
 10. Por todos esses fatores, destaca-se a relevância da matéria, conforme assinalado na proposta de fiscalização. O Dnit exerce papel estratégico na execução de políticas públicas federais relacionadas à infraestrutura de transportes, de modo que a adequada gestão das transferências voluntárias e dos mecanismos de controle correlatos possui impacto direto sobre a eficiência da aplicação dos recursos, a qualidade do planejamento setorial, a prevenção de irregularidades e a efetividade da recuperação administrativa de valores eventualmente devidos ao erário.
 11. No que se refere aos benefícios esperados, a ação apresenta potencial concreto de contribuir para a redução de arquivamentos por prescrição, para a melhoria da qualidade dos processos encaminhados a esta Corte e para o incremento da expectativa de controle no âmbito das transferências e da aplicação de recursos públicos sob responsabilidade do órgão. Ademais, a fiscalização poderá fomentar o aprimoramento da efetividade da análise das contas, da adoção de medidas administrativas de cobrança e da



- instauração tempestiva de TCEs, com reflexos positivos sobre a governança, a responsabilização e a proteção do patrimônio público.
12. Ressalto que a proposta cumpre as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 e na Portaria-Segecex 14/2014, embora não haja menção, nos despachos produzidos nos autos, de que esteja alinhada com o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União vigente para o período de 2023 a 2028, o que não obsta sua apreciação por este Plenário, nos termos como dispõe o inciso I do § 5º do art. 17 da mencionada Resolução.
 13. Em termos de procedimentos, requiero que a unidade especializada apresente a matriz de planejamento da fiscalização a meu Gabinete, oportunamente, para análise e eventuais contribuições.
 14. Por fim, registro que o objeto da fiscalização não demanda tratamento sigiloso, razão pela qual esta decisão poderá ser pública.

Ante o exposto, VOTO no sentido que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 936/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.101/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos com proposta de fiscalização, na modalidade acompanhamento, sobre a gestão da prestação e tomada de contas de transferências voluntárias relativas à infraestrutura de transporte, no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 17, § 5º, inciso I, da Resolução-TCU 308/2019, em:

 - 9.1. autorizar a realização da fiscalização, nos moldes propostos pela AudTCE, devendo a unidade técnica observar as orientações contidas no voto condutor desta deliberação; e
 - 9.2. restituir o processo à unidade técnica para a adoção das providências pertinentes.
10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0936-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 I – Plenário

TC 026.063/2021-2

Apensos: TC 037.139/2023-1, TC 037.138/2023-5.

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Município de Maruim/SE.

Recorrente: Jeferson Santos de Santana (171.568.235-15).

Representação legal: Fabiano Freire Feitosa (OAB/SE 3.173) e Guilherme Soares Batista Malta (OAB/DF 68.390), representando Jeferson Santos de Santana.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. TERMO DE COMPROMISSO. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE EDUCAÇÃO INFANTIL. PROGRAMA PRÓ-INFÂNCIA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a análise empreendida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 154), a qual contou com a anuência do dirigente da unidade técnica (peça 155):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Jeferson Santos de Santana (peça 69) contra o Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara (peça 43, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel Jeferson Santos de Santana, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Jeferson Santos de Santana, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
1/1/2013	140.445,85	Débito
23/1/2014	135.787,54	Débito
8/9/2014	67.893,77	Débito
1/1/2021	468,92	Crédito

9.3. aplicar ao responsável Jeferson Santos de Santana, 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\$ 250.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento;

9.4. autorizar 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. enviar cópia do Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao responsável.

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de ex-prefeitos do Município de Maruim/SE, Sr. Jeferson Santos de Santana (gestões 2013-2020) e Sr. Gilberto Maynart de Oliveira (gestão 2021-2024), além do próprio ente municipal, face a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos à conta do Termo de Compromisso PAC 2 3.151/2012, para construção de unidade de educação infantil (Programa Pró-Infância).

2.1. O plano de trabalho aprovado previu transferências de R\$ 678.937,71, à conta do concedente, sem contrapartida do ente municipal (peça 15). Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 339.468,85, por meio das Ordens Bancárias (OB) 2012OB630681, 2014OB630714 e 2014OB632579, datadas, respectivamente, de 28/5/2012, 20/1/2014 e 4/9/2014 (peça 4). A vigência do referido ajuste foi de 21/5/2012 a 5/11/2018, com prazo final para apresentação da prestação de contas final até 4/1/2019 (peça 17, p. 2).

2.2. O Tomador de Contas concluiu encontrar-se caracterizado dano ao erário em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município, no valor histórico de R\$ 343.658,24, de responsabilidade do Sr. Jeferson Santos de Santana, bem como em decorrência de não recolhimento do saldo de aplicação financeira, no valor histórico de R\$ 468,92, de responsabilidade do Sr. Gilberto Maynart de Oliveira e da Prefeitura Municipal de Maruim/SE (peça 17). A Controladoria-Geral da União concordou com o citado relatório, pronunciando-se pela irregularidade das contas (peças 21 a 23), com ciência da autoridade ministerial (peça 24).

2.3. No âmbito do TCU, promoveu-se a citação e audiência do Sr. Jeferson Santos de Santana pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município (peças 33). O Sr. Gilberto Maynart de Oliveira e o Município de Maruim não foram citados, pois o relator, Min. André Luís de Carvalho, aplicou o princípio da insignificância para o não recolhimento de saldos no valor de R\$ 428,92 (peças 28 a 31). O Sr. Jeferson não apresentou alegações de defesa, tampouco razões de justificativa.

2.4. Em sua manifestação conclusiva, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) entendeu que o responsável não logrou comprovar a boa e regular



aplicação dos recursos, e inexistiam elementos que demonstrem a sua boa-fé ou outras excludentes de culpabilidade. Logo, propôs que as contas do Sr. Jeferson Santos de Santana fossem julgadas irregulares, com imputação de débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 39 a 41).

2.5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em ato representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou concordância com a proposta da unidade técnica (peça 42).

2.6. O relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, concordou com tais proposições, destacando que a ausência de defesa ou do recolhimento do débito caracteriza a revelia (peça 44).

2.7. O Tribunal acolheu tais entendimentos por meio do Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 43).

2.8. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a referida deliberação, interpondo recurso de revisão (peças 69 a 117).

2.9. Cumpre registrar que o recorrente, equivocadamente, fez referência ao Acórdão 3.798/2023-TCU-2ª Câmara como decisão atacada (peça 69, p. 1). Porém, o teor do presente recurso não deixa dúvidas de que este apelo volta-se contra o Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do despacho de peça 126.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) ausência de notificação do responsável;*
- b) inexistência de dano ao erário;*
- c) prestação de contas intempestiva.*

4.2. Não será feita análise sobre ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, consoante dispositivos da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria, tendo em vista que esse exame já foi realizado na instrução da SecexTCE (peça 39, p. 4-5), de maneira apropriada.

4.3. É de se citar que o recorrente ainda solicitou efeito suspensivo ao Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 69, p. 7), sendo tal pedido já analisado e excepcionalmente aceito no Despacho do Relator, Min. Augusto Nardes (peça 126).

5. Ausência de notificação do responsável

5.1. O recorrente defende a tese que houve vício insanável na citação, tendo em vista que a única notificação recebida foi encaminhada à prefeitura em um período que não era mais o prefeito.

5.2. Ele argumenta, em síntese, que:

- a) a notificação enviada à sua residência foi devolvida ao remetente após três tentativas devido à ausência do destinatário (peça 69, p. 9);*
- b) a outra notificação foi encaminhada à prefeitura municipal em período em que não era mais prefeito, sendo tal cargo ocupado por um adversário político, e ele desconhece a pessoa que a recebeu (peça 69, p. 9-10);*
- c) não foi feita citação por edital, na forma do disposto no art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU, na hipótese de a correspondência não ser entregue no endereço do destinatário ou o destinatário não ser localizado (peças 69, p. 10-11);*

d) não se pode aceitar notificação de um carteiro, que não tem fé pública, com um nome desconhecido, em letras de formas, cuja ausência de atendimento tenha uma consequência tão grave (peça 69, p. 11)



e) a ausência de citação impacta a validade do processo, na forma do art. 312 do Código Processo Civil (CPC)/2015, bem como dos arts. 236, § 1º, e 247 do CPC/1973, à época vigente (peça 69, p. 11-12).

Análise:

5.3. Não se mostra coerente o argumento de que a comunicação realizada pelo Ofício 38.373/2022-TCU/Seproc (peças 33 e 36) tenha sido encaminhada para o endereço da prefeitura do município. Informações extraídas do sistema e-Consulta/TCU indicam que o endereço 'Praça Barão de Maruim, 25' é, na verdade, de um órgão de direção local de partido político, cujo responsável, na qualidade de Presidente, é o próprio Sr. Jefferson Santos de Santana (peça 153).

5.4. É importante esclarecer que referida notificação possui número do documento de identidade do recebedor (peça 36), e foi entregue no endereço do Sr. Jefferson Santos de Santana constante da base de dados do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (Renach), em consulta realizada em 28/7/2022 (peça 32). De acordo com pesquisas na Internet, o endereço da Prefeitura Municipal de Maruim é, na verdade, 'Praça Barão de Marium, 68'.

5.5. Registre-se que a Corte de Contas possui jurisprudência pacífica no sentido de que, nas comunicações processuais, é válida a entrega do documento no endereço do destinatário, com o respectivo aviso de recebimento, ainda que não do próprio usuário:

Considera-se como forma necessária e suficiente para se considerar efetivada a notificação a simples entrega no endereço do destinatário, com aviso de recebimento. Inexiste qualquer exigência para que seja o próprio responsável o recebedor da correspondência (Acórdão 2.595/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo).

O aviso de recebimento dos Correios (AR), fazendo prova de que a citação foi entregue no endereço do responsável constante na base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), justifica a rejeição de nulidade processual, arguida sob a alegação de ausência de ciência pessoal da comunicação processual (Acórdão 1.504/2012-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes).

5.6. Ademais, consoante diretrizes do Acórdão 371/2016-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, o responsável que deixa de atualizar seu endereço nas bases de dados não pode invocar a nulidade de comunicação processual enviada ao endereço registrado, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não admite arguição de nulidade por quem lhe deu causa, na forma do art. 243 do Código de Processo Civil.

5.7. Reforça-se que a validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do Mandado de Segurança (MS) – Agravo Regimental (AgR) 25.816/DF, Rel. Min. Eros Grau, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do aviso de recebimento simples

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.

5.8. Dado esse contexto, sugestiona-se rejeitar os argumentos trazidos pelo recorrente em relação à tese de vício insanável na citação por ausência de notificação.

6. Inexistência de dano ao erário

6.1. O recorrente defende a tese que houve um erro de cálculo no débito a ele imputado, tendo em vista restar comprovado no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec) que

houve a execução de 83,10% da obra, mesmo tendo o FNDE transferido apenas 50% dos recursos previstos.

6.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) o cálculo do débito está equivocado e não foi baseado em documentos incluídos no Simec – com medições aprovadas e liberações de pagamento –, que indicam que 83,10% da obra foi executada, mesmo tendo sido repassados pela autarquia apenas 50% dos valores do convênio (peça 69, p. 13-15);

b) se o FNDE repassou apenas 50% dos recursos, e mais de 83% da obra foi executada, existe, na verdade, débito do repassador para com o ente municipal, que empregou os valores a fim de que a empresa contratada pudesse ser remunerada pelos serviços executados (peça 69, p. 15-16);

c) estando presentes nos autos os documentos das medições, cuja execução parcial fora reconhecida pelo FNDE, após vistoria, vê-se que os elementos que fundamentaram o julgado condenatório foram insuficientes (peça 69, p. 16);

d) houve apenas um equívoco do engenheiro do município, que lançou no sistema a errônea informação de que a obra havia sido concluída, gerando automaticamente a exigência de prestação de contas (peça 69, p. 15).

Análise:

6.3. Ainda que tenha sido executado 83,10% da obra, o TCU possui jurisprudência pacífica no sentido de que, quando uma obra é considerada inservível ou sem funcionalidade após sua execução, considerar-se-á como prejuízo o valor integral repassado:

Cabe imputação de débito ao gestor, no valor integral dos recursos repassados, pela não realização de obras que, embora não contempladas especificamente no objeto da avença, constituíam obrigação acessória assumida pelo conveniente e eram essenciais ao atingimento da finalidade social almejada, pois implica ausência de funcionalidade do objeto executado. (Acórdão 4.394/2024-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler)

O não atingimento dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio. (Acórdão 4.712/2015-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas)

A execução parcial do objeto de um convênio somente será considerada, para fins de redução do valor do débito apurado, quando comprovadamente a parcela concluída for aproveitável para a finalidade esperada. (Acórdão 2.835/2016-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler)

Na execução de convênios, a realização parcial da obra, sem funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste. (Acórdão 7.148/2015-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Na hipótese de execução parcial da obra, que resulte em falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste. (Acórdão 5.942/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer)

6.4. O Tribunal entende que a mera possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, por se tratar de hipótese, não enseja o correspondente abatimento do valor do débito imputado (Acórdãos 7.736/2024-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo, 16.671/2021-1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira, 12.170/2019-1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer e 358/2017-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler).

6.5. É importante esclarecer que o Tribunal de Contas da União busca avaliar se a alocação de recursos públicos resultou em benefícios concretos para a sociedade. Quando uma avença não atinge sua finalidade, mesmo que parcialmente executado, ele não cumpre o seu propósito, justificando a devolução integral dos recursos. Busca-se avaliar além da execução física do projeto, focando na funcionalidade e no impacto social esperado.

6.6. No que concerne à alegação de terem sido transferidos apenas 50% dos recursos previstos, de fato, os elementos dos autos indicam que foram repassados apenas R\$ 339.468,85 para a conclusão da obra, mesmo tendo o termo de compromisso e plano de trabalho previsto o total de R\$ 678.937,72 (peças 7 e 15), e terem sido emitidas as Notas de Empenho 2012NE630352 e 2014NE631704, nos valores respectivos de R\$ 271.575,09 e 407.362,63 (peça 3).

6.7. A esse respeito, o enunciado do Acórdão 2.408/2022-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, estabelece que, ainda que inservível a parte executada, na hipótese de o concedente deixar de integralizar os aportes financeiros de sua responsabilidade – como pode ter ocorrido no caso em análise –, a parte executada sem vícios construtivos pode ser abatida do débito.

6.8. Nesse cenário, esta unidade técnica promoveu diligência ao FNDE – entidade que aprovou o citado termo de compromisso e o plano de trabalho – para que, dentre outros tópicos, explicasse quais motivos justificaram a não realização da transferência integral dos valores aprovados por meio do Termo de Compromisso PAC 2 3.151/2012 (peças 133 a 136).

6.9. Em resposta à citada diligência, a autarquia informou que o repasse de recursos pelo FNDE ocorre mediante deferimento de solicitação de desembolso apresentada pelos entes federados por intermédio do SIMEC, de acordo com o avanço físico das obras pactuadas. No entanto, no presente caso, não teria sido feita a solicitação de desembolso, sendo, portanto, essa a razão pela qual não houve a efetivação do restante dos repasses (peça 138).

6.10. Sobre essa situação, o recorrente alegou ter havido um equívoco do engenheiro da prefeitura, que teria lançado no sistema a informação de que a obra teria sido concluída (peça 69, p. 15). Contudo, o Sr. Jeferson Santos não apresentou nenhuma providência tempestiva para retificar tal lançamento equivocado e garantir a retomada e posterior conclusão da obra, mesmo devidamente notificado em 29/1/2019 (peças 9 e 11).

6.11. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara ao estabelecer que a execução parcial de uma obra, sem funcionalidade ou benefícios concretos à sociedade, implica na devolução integral dos recursos repassados. Isso ocorre porque o objetivo principal do convênio não foi atingido, independentemente da porcentagem de execução física da obra.

6.12. No caso em análise, a alegação de que houve um equívoco do engenheiro da prefeitura ao lançar no sistema a informação de que a obra estava concluída não foi acompanhada de medidas efetivas para corrigir o erro e garantir a continuidade da obra. Essa omissão é passível de ser caracterizada como um erro grosseiro e indica a responsabilidade do gestor em assegurar a correta execução do convênio e a aplicação dos recursos públicos.

6.13. Reforça-se que o prefeito, na qualidade de autoridade delegante, tem o dever de fiscalizar e supervisionar os atos de seus subordinados, sendo que a negligência nesse dever configura culpa in vigilando, ou seja, a falha em vigiar adequadamente os atos dos seus empregados, podendo também haver culpa in eligendo, decorrente de má escolha dos subordinados (Acórdãos 2.661/2009-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge e 7.694/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

6.14. A mera confiança no trabalho dos subordinados não se presta para eximir a incidência de culpa in vigilando, já que a delegação de competência não retira a responsabilidade dos administradores por alegado desconhecimento (Acórdãos 1.782/2007-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, 296/2011-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge e 894/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça).

6.15. A jurisprudência do TCU também estabelece que, na hipótese de execução parcial de uma obra, o abatimento do débito só é possível quando há comprovação de que a parte executada é aproveitável e funcional para a finalidade esperada (Acórdão 2.835/2016-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler). No entanto, no presente caso, não há evidências nos autos que demonstrem a funcionalidade da parte executada da obra, o que inviabiliza qualquer redução do débito imputado.

6.16. Ademais, reforça-se que o FNDE esclareceu que a não realização da transferência integral dos valores aprovados ocorreu devido à ausência de solicitação de desembolso por parte do ente municipal, o que não caracteriza falha por parte do concedente.

6.17. Assim sendo, considerando que a execução parcial da obra não atingiu sua finalidade e que não há comprovação de funcionalidade ou aproveitamento da parte executada, propõe-se manter a imputação de débito ao recorrente, no valor integral dos recursos repassados, em conformidade com a jurisprudência pacífica do TCU sobre o tema.

7. Prestação de contas intempestiva

7.1. O recorrente defende a tese que realizou a devida prestação de contas, incluindo todos os dados atinentes à execução da obra perpetrada na sua gestão (peça 69, p. 16), consoante protocolo anexo e novos elementos comprobatórios (peças 70 a 117).

Análise:

7.2. A prestação de contas intempestiva não foi apresentada pela Prefeitura Municipal de Marium/SE, mas sim pelo ex-prefeito, Sr. Jeferson Santos de Santana, em nome próprio (peças 101/103 a 107). Na ocasião, o ex-gestor requereu a retirada do status de obra concluída para obra inacabada, de modo a realizar uma nova repactuação e assim concluí-la (peças 101/103 a 105).

7.3. O FNDE, em resposta à diligência promovida pelo TCU (peças 133 a 136), confirmou ter recebido a prestação de contas, e a encaminhado à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP), onde está em análise técnica do cumprimento do objeto, a qual será oportunamente realizada, e que posteriormente será encaminhada à Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (CGAPC) para análise financeira (peças 138 e 148).

7.4. Em anexo ao recurso de revisão, foram encaminhadas informações do Simec (peças 70, 72 a 75, 77 a 82, 93 e 113 a 117) e do Sistema Integrado de Gestão Financeira (peça 76), notas fiscais (peças 83 a 91, 95, 97, 100 e 112), recibo de entrega de medição (peça 92), avisos de recebimento de correspondências (peças 94, 96, 98, 99 e 102), bem como comprovantes de encaminhamento e recebimento de prestação de contas (peças 101 e 103 a 111).

7.5. No que concerne à execução física, não foram apresentados elementos que indiquem que a parte executada da obra possui funcionalidade ou que gere benefícios concretos à comunidade. As fotos das vistorias (peças 113/117, p. 3) e do relatório da supervisão realizada em 13/11/2024 (peça 147, p. 3-19) claramente indicam estruturas inacabadas com diversas deformidades.

7.6. No que tange à execução financeira, as notas fiscais apresentadas mostram-se coerentes com o extrato do Simec (peça 70), embora um dos documentos apresente baixa legibilidade (peças 83/87 a 91) e os diversos outros não apresentem o atesto quanto à efetiva prestação dos serviços, ou possuam informações incompletas (peças 84 a 86, 95, 97, 100 e 112).

7.7. Pondera-se, entretanto, que, de acordo com o enunciado do Acórdão 12.342/2021-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, a falta do atesto pode ser considerada uma falha meramente formal se os elementos são aptos a comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados.

7.8. No entanto, como já trazido em tópico anterior desta instrução técnica, vide jurisprudência da Corte de Contas, mesmo que se reconheça a validade desses pagamentos, não é possível excluir o débito, dado o atual cenário de imprestabilidade da parcela executada:

A execução parcial do objeto de um convênio somente será considerada, para fins de redução do valor do débito apurado, quando comprovadamente a parcela concluída for aproveitável para a finalidade esperada. (Acórdão 2.835/2016-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler)

7.9. Entende-se que a prestação de contas intempestiva não apresenta novos elementos capazes elidir o débito imputado no item 9.1 julgado condenatório. Por consecução lógica, não é possível considerar as contas do recorrente como regulares ou regulares com ressalva, nem alterar o fundamento, ou a dosimetria, da multa ele aplicada.

7.10. Assim sendo, sugestiona-se considerar que os documentos trazidos não são capazes de eximir o recorrente de responsabilidade no âmbito do julgado condenatório.



CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

- a) não se mostra coerente o argumento de que o ofício de citação e audiência tenha sido encaminhada para a prefeitura do município;
- b) considera-se suficiente para efetivar a notificação a entrega no endereço do destinatário, com aviso de recebimento, sem qualquer exigência para que seja o próprio responsável o recebedor;
- c) o responsável que não atualiza o seu endereço nas bases de dados não pode invocar a nulidade de comunicação processual, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não admite arguição de nulidade por quem lhe deu causa;
- d) quando uma obra é considerada inservível ou sem funcionalidade após sua execução, considerar-se-á como prejuízo o seu valor integral repassado;
- e) a desconcentração administrativa e a confiança nos subordinados não se prestam para eximir a responsabilidade do agente delegante, já que a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade;
- f) a não realização da transferência integral dos valores aprovados ocorreu devido à ausência de solicitação de desembolso por parte do ente municipal, o que não caracteriza falha por parte do concedente;
- g) não foram apresentados elementos na prestação de contas intempestiva que indiquem que a parcela executada da obra possui alguma funcionalidade ou que gera benefícios concretos à comunidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. 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 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.”

2. Após essa análise, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) apresentou informações complementares (peça 156, concernentes ao termo de compromisso sob análise.

3. À vista disso, o representante do Ministério Público junto a este Tribunal manifestou-se (peça 157) no sentido de restituir o processo à AudRecursos, a fim de assegurar a completa e adequada análise dessas informações, o que foi acolhido por mim, consoante despacho exarado à peça 163.

4. Em cumprimento a esse comando, a unidade técnica promoveu novo exame de mérito (peça 164), o qual contou com a anuência do dirigente da unidade técnica (peça 165) e do douto **Parquet** (peça 166), nos seguintes termos:

“EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Será verificado se as informações e encaminhamentos constantes na Note Técnica 4930711/2025/Dipre/Cgapc/Difin (peça 156, p. 3-7, reapresentada à peça 160) e no Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado - Infraestrutura (peça 156, p. 8-10, reapresentado à peça 161), justificam a revisão do acórdão condenatório.

5. Execução física e financeira do objeto

5.1. Os novos elementos trazidos aos autos pelo órgão instaurador da Tomada de Contas Especial fazem referência à execução financeira dos recursos (peça 156, p. 4-6 / peça 160, p. 2-4), bem como à execução física da obra (peça 156, p. 8-10 / peça 161, p. 1-3).

5.2. É importante ressaltar que o recorrente alegou ter havido execução adequada do objeto, eis que 83,10% da obra teriam sido concluídos, mesmo tendo a autarquia repassado apenas



50% dos valores do convênio, existindo apenas um equívoco do engenheiro do município, que teria lançado a obra como finalizada, gerando a exigência de prestação de contas (peça 69, p. 13-16).

Análise:

5.3. Preliminarmente, cabe destacar que tanto a nota técnica como o parecer trazidos pelo FNDE manifestaram entendimento de que o objeto pactuado está reprovado totalmente, haja vista que a obra foi cancelada, configurando-se a sua inexecução total, sendo que as divergências que causaram prejuízo ao erário deverão ser ressarcidas

5.4. A Nota Técnica 4930711/2025 reforça que análise dos extratos bancários da conta específica, confrontada com o estorno de saldo realizado pelo próprio FNDE, demonstra a situação já descrita na alínea 'b' do item 4.3.2 da Nota Técnica 3115954/2022 (peça 160, p. 2), qual seja a ausência de execução física, apesar da utilização dos recursos, em conjunto com o crédito em favor do FNDE insuficiente para a quitação integral ou provisória do débito apurado.

5.5. Embora reconheça regularidade na documentação relativa à autorização de despesa apresentada via Simec e a conciliação bancária por meio das notas fiscais e os dados do extrato bancário (ainda que a relação de pagamentos no Simec não tenha sido preenchida), o citado documento informa sobrepor a não aprovação do objeto à ocorrência estritamente financeira, razão pela qual opina por prevalecer a impugnação total dos recursos.

5.6. Nesse mesmo sentido, o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (peça 156) atesta a existência de obra inacabada, com serviços não executados ou executados em desconformidade, que perfazem o valor total histórico de R\$ 339.468,85, referentes a duas transferências de R\$ 135.787,54 em 28/5/2012 e 20/9/2014, e uma de 67.893,77 em 04/09/2014.

5.7. Tais posicionamentos mostram-se coerentes com entendimentos pacíficos do Tribunal de Contas da União, já trazidos aos autos, que indicam que a ausência de funcionalidade de uma obra e não alcance na finalidade do convênio implica a devolução total dos recursos federais transferidos:

Cabe imputação de débito ao gestor, no valor integral dos recursos repassados, pela não realização de obras que, embora não contempladas especificamente no objeto da avença, constituíam obrigação acessória assumida pelo conveniente e eram essenciais ao atingimento da finalidade social almejada, pois implica ausência de funcionalidade do objeto executado. (Acórdão 4.394/2024-TCU-1ª Câmara, relator Min. Benjamin Zymler)

O não atingimento dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio. (Acórdão 4.712/2015-TCU-1ª Câmara, relator Min. Bruno Dantas)

A execução parcial do objeto de um convênio somente será considerada, para fins de redução do valor do débito apurado, quando comprovadamente a parcela concluída for aproveitável para a finalidade esperada. (Acórdão 2.835/2016-TCU-1ª Câmara, relator Min. Benjamin Zymler)

Na execução de convênios, a realização parcial da obra, sem funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste. (Acórdão 7.148/2015-TCU-1ª Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues)

Na hipótese de execução parcial da obra, que resulte em falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste. (Acórdão 5.942/2024-TCU-2ª Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer)

5.8. Ademais, a Corte de Contas entende que um eventual aproveitamento do que foi executado, caso as obras sejam retomadas no futuro, quando se trata de uma conjectura, não autoriza a dedução do valor correspondente do débito imputado (Acórdãos 7.736/2024-TCU-2ª Câmara, relator Min. Vital do Rêgo, 16.671/2021-1ª Câmara, relator Min. Weder de Oliveira, 12.170/2019-1ª Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer e 358/2017-1ª Câmara, relator Min. Benjamin Zymler).

5.9. Cumpre esclarecer que o órgão federal de controle externo procura verificar se os recursos públicos aplicados efetivamente geraram resultados úteis à sociedade. Quando o ajuste não

alcança o objetivo para o qual foi firmado, ainda que haja execução parcial, considera-se que sua finalidade não foi atendida, o que justifica a restituição integral dos valores. A análise vai além da mera verificação do progresso físico da obra, priorizando a funcionalidade e o impacto social que se esperava alcançar

5.10. *Conforme já exposto pelo FNDE, no presente caso, os recursos não foram totalmente repassados porque o município deixou de solicitar novos desembolsos pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), conforme o avanço físico das obras (peça 138).*

5.11. *Não foram apresentados elementos que demonstrem que essa situação decorreu de erro do engenheiro da prefeitura, que teria lançado no sistema a informação de que a obra teria sido concluída, conforme alegado pelo recorrente (peça 69, p. 15).*

5.12. *Sem prejuízo, se um equívoco dessa natureza tivesse ocorrido, caberia ao ex-prefeito adotar providência tempestiva para retificar tal lançamento equivocado e garantir a retomada e posterior conclusão da obra, até porque ele foi devidamente notificado em 29/1/2019 (peças 9 e 11)*

5.13. *O chefe do executivo municipal, enquanto autoridade delegante, deve acompanhar as atividades desempenhadas por seus subordinados. A ausência desse monitoramento caracteriza culpa in vigilando, podendo ainda configurar culpa in eligendo quando há deficiência na escolha dos agentes encarregados das tarefas (Acórdãos 2.661/2009-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge e 7.694/2010-TCU-1ª Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer).*

5.14. *A confiança depositada nos servidores não exime o gestor de sua responsabilidade fiscalizatória. A delegação de competências não afasta responsabilidade sobre falhas ocorridas na execução das atividades sob sua esfera de comando (Acórdãos 1.782/2007-TCU-2ª Câmara, relator Min. Benjamin Zymler, 296/2011-TCU-2ª Câmara, relator Min. José Jorge, e 894/2009-TCU-1ª Câmara, relator Min. Marcos Vinícios Vilaça).*

5.15. *Diante desse cenário, consolidou-se no TCU o entendimento de que a realização incompleta de uma obra, quando incapaz de gerar utilidade ou de produzir os benefícios previstos no convênio, conduz à obrigação de devolver integralmente os recursos transferidos. O critério determinante não é o percentual de execução alcançado, mas sim o não atendimento da finalidade pública originalmente pactuada.*

5.16. *A Corte de Contas igualmente estabelece que a redução do débito somente é cabível quando demonstrada, de forma inequívoca, a utilidade da etapa executada para o cumprimento do objetivo do ajuste (Acórdão 2.835/2016-TCU-1ª Câmara, relator Min. Benjamin Zymler). Não havendo, como no caso presente, evidências de que a parcela construída apresenta funcionalidade ou pode ser incorporada a eventual retomada futura, não há fundamento para abatimentos.*

5.17. *Logo, tendo em vista que a execução parcial não atendeu à finalidade do ajuste, ou nem gerou aproveitamento útil, mantém-se a recomendação de imputação integral do débito ao responsável, correspondente aos recursos federais repassados.*

CONCLUSÃO

6. *Do exame, é possível concluir que:*

a) *os novos elementos trazidos aos autos corroboram entendimento que o objeto pactuado está reprovado totalmente, configurando-se a sua inexecução total, sendo que as divergências que causaram prejuízo ao erário deverão ser ressarcidas;*

b) *quando uma obra é considerada inservível ou sem funcionalidade após sua execução, considerar-se-á como prejuízo o seu valor integral repassado;*

c) *a desconcentração administrativa e a confiança nos subordinados não se prestam para eximir a responsabilidade do agente delegante, já que a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade;*

d) *a não realização da transferência integral dos valores aprovados ocorreu devido à ausência de solicitação de desembolso por parte do ente municipal, o que não caracteriza falha por parte do concedente;*



e) não foram apresentados elementos que indiquem que a parcela executada da obra possui alguma funcionalidade ou que gera benefícios concretos à comunidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. 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 aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos, originariamente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como responsáveis Jeferson Santos de Santana e Gilberto Maynart de Oliveira, ex-prefeitos do Município de Maruim/SE (gestões 2013-2020 e 2021-2024, respectivamente), além do próprio ente municipal, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos oriundos do Termo de Compromisso PAC 2 3.151/2012, o qual tinha como objeto a construção de unidade de educação infantil na municipalidade, no âmbito do Programa Pró-Infância.

2. Com vigência no período de 21/5/2012 a 5/11/2018 e prazo para prestação de contas em 4/1/2019, referido ajuste previu recursos no montante de R\$ 678.937,71, à conta do concedente. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 339.468,85.

3. O tomador de contas concluiu (peça 17) pela concretização de dano ao erário, nos valores históricos de R\$ 343.658,24, atribuído a Jeferson Santos de Santana e decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores pactuados, e de R\$ 468,92, atribuído a Gilberto Maynart de Oliveira e à municipalidade e decorrente do não recolhimento do saldo de aplicação financeira.

4. No âmbito deste Tribunal, conforme instrução inicial (peça 28), Jeferson Santos de Santana foi considerado o único responsável pela aplicação dos recursos pactuados, haja vista que “*recebeu o saldo e créditos financeiros em sua gestão, respondendo também pela execução do objeto, considerando que o instrumento estava vigente em seu mandato, bem como pela prestação de contas, já que o prazo expirou em 4/1/2019, quando estava à frente do Executivo Municipal*”.

5. Em vista disso, foi promovida a sua citação em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos pactuados, além da sua audiência devido ao não cumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas devida. O responsável, todavia, permaneceu revel.

6. Já Gilberto Maynart de Oliveira e o Município de Maruim/SE foram excluídos da relação processual, com fundamento no princípio da bagatela (insignificância), ante o valor diminuto do débito a eles imputado.

7. Ao apreciar o feito, este Tribunal decidiu julgar irregulares as presentes contas, condenar Jeferson Santos de Santana em débito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, conforme Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

8. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de revisão (peças 69 a 117) interposto por esse responsável contra o aludido **decisum**, alegando, em síntese: a) ausência de notificação quanto à citação; b) apresentação regular da prestação de contas parcial, conforme documentação inserida no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Simec, com demonstração da execução de 83,10% do objeto pretendido, em que pese o repasse pelo FNDE de apenas 50% dos valores pactuados; c) reconhecimento, pelo FNDE, após vistoria, da execução parcial do objeto pactuado; d) inexistência de dano ao erário; e) ausência de responsabilidade por informação atinente à conclusão das obras inserida equivocadamente no Simec; f) impossibilidade de conclusão das obras devido à suspensão do repasse dos recursos por parte do FNDE.



9. Após a realização de diligência junto ao FNDE (peça 133), no intuito de obter informações acerca do alegado pelo recorrente, e com base na documentação anexada aos autos em resposta (peças 137 a 150, 156 e 158 a 162), a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos manifestou-se pela negativa de provimento do recurso, conforme instrução à peça 154, complementada pela inserida à peça 164, com o que concordou o douto **Parquet** (peça 166).

10. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

11. No tocante à admissibilidade do recurso, reitero o seu conhecimento, com efeito suspensivo, com fundamento no disposto nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno deste Tribunal.

12. No mérito, manifesto concordância com a proposta apresentada pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, no sentido de negar provimento ao recurso.

13. Com efeito, o recorrente sustentou que os recursos pactuados teriam sido regularmente aplicados, eis que 83,10% das obras teriam sido concluídas, mesmo tendo o concedente repassado apenas 50% dos valores previstos.

14. Em resposta à diligência deste Tribunal acerca disso, o FNDE informou, mediante a Nota Técnica 4930711/2025/Dipre/Cgapc/Difin e o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado - Infraestrutura (peças 160 e 161), que, apesar da regularidade da execução financeira do ajuste, a sua execução física foi reprovada, devido ao abandono das obras, com serviços inexecutados e executados em desconformidade, sem aproveitamento útil e sem funcionalidade da parcela executada.

15. Diante desse cenário, o FNDE se manifestou pela impugnação das despesas realizadas pelo conveniente, ante a inexecução do objeto pactuado.

16. O fato é que, embora alegue ter executado adequadamente 83,10% das obras, o recorrente não apresentou qualquer prova capaz de sustentar tal afirmação nem de demonstrar a possibilidade de aproveitamento útil desse percentual executado.

17. Em sentido oposto, as fotografias e o relatório da vistoria realizada em 13/11/2024 (peça 147) evidenciam a completa imprestabilidade dos serviços executados. Observa-se a baixa qualidade de execução dos serviços, com diversas deformidades construtivas e acentuado estado de deterioração, o que afasta a possibilidade de aproveitamento útil do que foi realizado.

18. Tem-se, portanto, que o recorrente não conseguiu comprovar a correta aplicação dos recursos pactuados e, com isso, afastar o dano ao erário que lhe foi imputado.

19. Ademais, não logrou elidir sua omissão inicial quanto ao dever de prestar contas dos recursos geridos, tampouco apresentou justificativas idôneas para o não cumprimento dessa obrigação no prazo previsto, o qual, aliás, expirou quando ainda estava à frente do executivo municipal.

20. Conforme registrado pelo FNDE, não houve, no Simec, o envio tempestivo da prestação de contas, tendo o responsável apresentado a documentação pertinente apenas em 2024, quando já havia sido chamado aos autos por este Tribunal.

21. A propósito, não merece guarida a alegação do recorrente de ausência de citação válida, haja vista que o ofício citatório (peça 33) foi devidamente entregue em endereço obtido na base de dados do Registro Nacional de Condutores Habilitados – Renach (peça 32), conforme notificação juntada (peça 36), não tendo havido qualquer irregularidade no seu chamamento ao feito.

22. Ressalto que, segundo a jurisprudência consolidada do TCU, considera-se suficiente a entrega da comunicação processual no endereço do responsável identificado em cadastros oficiais, salvo comprovação de erro ou irregularidade, sem a obrigatoriedade de recebimento pelo próprio destinatário.

23. Por essas razões, sou pela negativa de provimento do recurso, conforme proposto nos autos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação do Colegiado.



Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 937/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 026.063/2021-2.
- 1.1. Apensos: TC 037.139/2023-1; TC 037.138/2023-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Jeferson Santos de Santana (171.568.235-15).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Maruim/SE.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Fabiano Freire Feitosa (OAB/SE 3.173) e Guilherme Soares Batista Malta (OAB/DF 68.390), representando Jeferson Santos de Santana.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, se aprecia recurso de revisão interposto contra o Acórdão 9.408/2023-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do presente recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2 dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0937-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AUDITORIA CONTÍNUA SOBRE EDITAIS DE LICITAÇÃO. DETECÇÃO DE IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO URBANA. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS SÃO INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS INCONSISTÊNCIAS APONTADAS NA ANÁLISE PRELIMINAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. PERIGO DA DEMORA REVERSO AFASTADO. REFERENDO DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas à Concorrência Eletrônica 90003/2026, tendo por objeto a seleção de empresa especializada para execução de obras de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) e construção de passeios acessíveis em vias urbanas no município de Tauá/CE, no valor estimado de R\$ 10.238.784,41.

2. Reproduzo, a seguir, despacho por meio do qual concedi a medida cautelar pleiteada (peça 8):

“Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas à Concorrência Eletrônica 90003/2026, tendo por objeto a seleção de empresa especializada para execução de obras de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) e construção de passeios acessíveis em vias urbanas no município de Tauá/CE, no valor estimado de R\$ 10.238.784,41.

2. A representação decorre de auditoria contínua sobre editais de licitação de obras urbanas e hídricas, trabalho conduzido pela 5ª Diretoria Técnica da AudUrbana, que realiza o acompanhamento sistemático dos processos licitatórios com vistas à verificação da conformidade das contratações.

3. Ao examinar a Concorrência Eletrônica 90003/2026, a AudUrbana enviou questionamentos, por e-mail e por ofício, mas concluiu serem insuficientes as justificativas apresentadas em resposta às inconsistências apontadas na análise. Diante da gravidade dos indícios constatados, autuou o presente processo de representação, a fim de submeter a matéria à apreciação do TCU.

*4. Após exame preliminar de admissibilidade, concluiu que a representação preenche os requisitos constantes no art. 235, c/c o art. 237, inciso V, do Regimento Interno do TCU, bem como o disposto no art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução TCU 259/2014, podendo ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações, de acordo com o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU.*

*5. Após exame técnico, concluiu estarem presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, haja vista que o certame se encontra na fase de classificação das propostas, o*



que evidencia a urgência da atuação do Tribunal, uma vez que a continuidade do procedimento licitatório, sem o saneamento das irregularidades apontadas, pode resultar em prejuízos à Codevasf, ao interesse público e à própria eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo TCU.

6. Ante o exposto, acolho a manifestação da AudUrbana (peças 6 e 7) e **DECIDO**:

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 170, caput e § 4º, da Lei 14.133/2021 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) **adotar medida cautelar**, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que a Codevasf **suspenda** o andamento da concorrência eletrônica 90003/2026 ou a emissão da ordem de serviço, caso haja um vencedor da licitação, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;

c) realizar a **oitiva** da Codevasf, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida;

d) diligenciar à Codevasf, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos/informações:

d.1) justificativas técnicas para a necessidade das intervenções propostas nas três avenidas objeto do certame, com a apresentação de ensaios, memórias de cálculo, relatórios, diagnósticos dos pavimentos existentes, fotografias, estudos de jazida, estudos de alternativas, e demais elementos necessários, com as devidas indicações dos responsáveis técnicos;

d.2) indicação da localização das jazidas, dos bota-foras e dos fornecedores dos principais insumos, especialmente os blocos intertravados de concreto;

d.3) cópia digitalizada do processo de licitação, com indicação dos elementos principais, como justificativa para a contratação;

d.4) cópia digitalizada, preferencialmente em extensão “.dwg”, dos arquivos de projeto;

d.5) planilhas do orçamento e composições de custo no formato editável, com fórmulas preservadas, preferencialmente em extensão “.xls”;

d.6) indicação precisa da fonte dos recursos orçamentários; no caso de emenda parlamentar, indicar o número da emenda e o autor;

e) **encaminhar** cópia do presente despacho e da instrução de peça 6 à Codevasf, de maneira a embasar as respostas aos itens acima.”

3. Adotada a medida cautelar, submeto-a ao referendo do Egrégio Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas à Concorrência Eletrônica 90003/2026, tendo por objeto a seleção de empresa especializada para execução de obras de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) e construção de passeios acessíveis em vias urbanas no município de Tauá/CE, no valor estimado de R\$ 10.238.784,41.

2. Em apertada síntese, a AudUrbana constatou, no curso de auditoria contínua sobre editais de licitação de obras urbanas, irregularidades na aludida Concorrência Eletrônica, sendo que foram insuficientes as justificativas apresentadas em resposta às inconsistências apontadas na análise, razão



pela qual, diante da potencial gravidade dos indícios constatados, a unidade técnica autuou a presente representação na qual formulou pedido de concessão de medida cautelar, haja visto que o certame se encontra na fase de julgamento das propostas, circunstância que impõe a necessidade de tratamento célere da matéria.

3. Diante do conjunto de inconsistências e da ausência de adequada motivação técnica quanto à necessidade e à adequação das intervenções propostas, em sua análise à peça 6 a AudUrbana considerou caracterizado o pressuposto do **fumus boni iuris**.

4. Sobre o outro requisito para a concessão da medida cautelar, o **periculum in mora**, salientou a unidade técnica representante que a licitação se encontra na fase de classificação das propostas, o que evidencia a urgência da atuação do Tribunal, tendo destacado, ainda, que *“a continuidade do procedimento licitatório, sem o saneamento das irregularidades apontadas, pode resultar em prejuízos à Codevasf, ao interesse público e à própria eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo TCU”*.

5. Por outro lado, quanto ao perigo da demora reverso, destacou a instrução que *“os elementos constantes dos autos indicam que o risco de dano reverso decorrente da eventual suspensão do certame mostra-se inferior aos riscos associados à sua continuidade, especialmente considerando a aparente adequação do estado atual das vias objeto da intervenção”*.

6. Por meio do despacho acostado à peça 8, integralmente reproduzido no relatório que precede este voto, conheci da representação e adotei a medida cautelar, sem oitiva prévia, com espeque no art. 276, **caput**, do Regimento Interno deste Tribunal, de modo a suspender o andamento da mencionada Concorrência Eletrônica, bem como realizar a oitiva da Codevasf e demais medidas sugeridas pela AudUrbana.

7. Neste momento, com fundamento no art. 276, **caput** e § 1º, do Regimento Interno do TCU, submeto a decisão a referendo deste Colegiado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de Acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 938/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.171/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
4. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas à Concorrência Eletrônica 90003/2026, tendo



por objeto a seleção de empresa especializada para execução de obras de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) e construção de passeios acessíveis em vias urbanas no município de Tauá/CE, no valor estimado de R\$ 10.238.784,41;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 276, **caput** e § 1º, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 8 destes autos, transcrito no relatório que fundamenta este acórdão, bem como as demais medidas acessórias autorizadas; e

9.2. comunicar esta decisão à Codevasf e à representante.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0938-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 008.687/2024-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica e Casa Civil da Presidência da República

Responsáveis: José Múcio Monteiro, Marcelo Kanitz Damasceno e Rui Costa

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA LEGALIDADE, ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DAS AERONAVES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA PARA ATENDIMENTO DE NECESSIDADES DE DESLOCAMENTO DE AUTORIDADES E DA EXISTÊNCIA E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, trechos da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), inserta à peça 214:

“INTRODUÇÃO

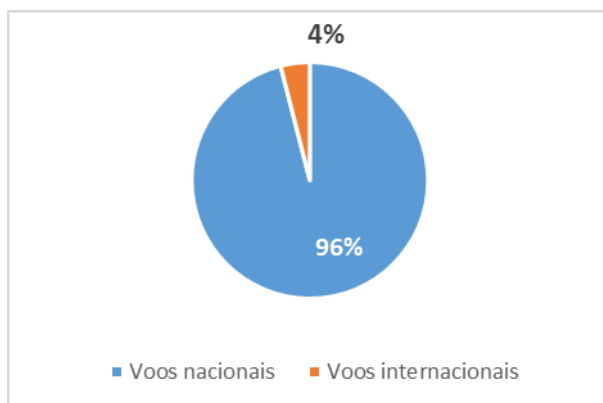
1.1. Identificação simplificada do objeto

1. O serviço de transporte de autoridades, regulado pelo Decreto 10.627, de 5/3/2020, é realizado pelo Grupo de Transporte Especial da Força Aérea (GTE), vinculado ao Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer), conforme Instrução do Comando da Aeronáutica 76-20, Portaria Normativa 548/GC2, de 22/4/2014, itens 3.1 e 3.2.

2. Os requerimentos de apoio aéreo das autoridades legitimadas devem ser endereçados ao Gabaer, que avalia a possibilidade de atendimento e aciona o GTE para a execução do transporte.

3. Os deslocamentos oficiais podem incluir destino para o exterior:

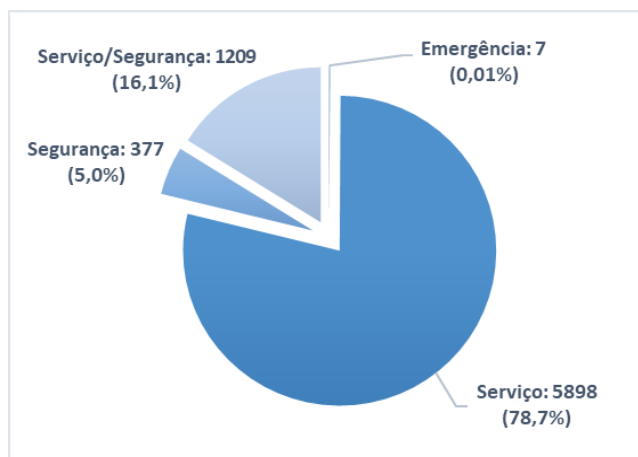
Gráfico 1 – destinos entre 2020 e julho de 2024



Fonte: Gabaer

4. O serviço pode ser provido sob os motivos de: emergência médica, segurança e serviço. Alguns voos, contudo, se valem de motivação híbrida, serviço/segurança, não prevista na norma.

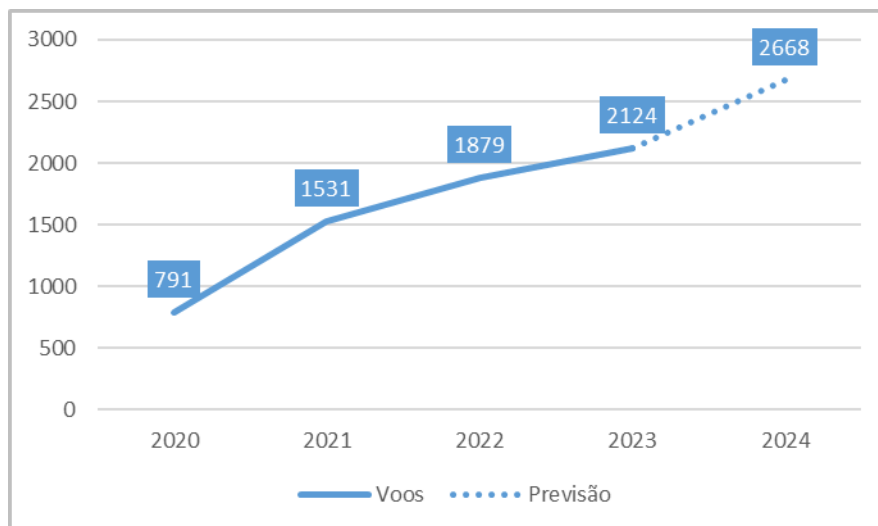
Gráfico 2 – motivos dos voos



Fonte: Gabaer

5. Entre 2020 e julho de 2024, foram realizadas 7.491 missões aéreas de transporte de autoridades. Mantida a projeção observada entre 2020 e 2023, o quantitativo para 2024 deve ultrapassar 2.500 voos.

Gráfico 3 – quantidade de voos e projeção para 2024



Fonte: Gabaer.

Nota: estimativa para 2024 considera tendência observada entre 2020 e 2023.

6. O serviço já proveu o transporte de 73.612 passageiros de janeiro de 2020 a julho de 2024.

Antecedentes da auditoria

7. Notícias sobre o uso supostamente indevido de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) por autoridades públicas têm sido recorrentes no noticiário doméstico. Uma coletânea dos casos consta da representação do Ministério Público junto ao TCU no TC 022.329/2019-6, em que constam exemplos de denúncias veiculadas na imprensa desde o final dos anos noventa⁷.

8. Em 5/4/2022, o Tribunal apreciou representação de membro do Congresso Nacional acerca de possível violação do princípio da transparência por parte do Comando da Aeronáutica (Comaer) no emprego de suas aeronaves para transportes de autoridades (TC 025.435/2021-3). Por decisão da Primeira Câmara do Tribunal, mediante o Acórdão 1.926/2022, de 5/4/2022, rel. Min. Weder de Oliveira, foi determinado à Força Aérea que passasse a divulgar a lista de passageiros dos voos realizados na internet. Na mesma assentada, foi recomendado à Casa Civil da Presidência da República que adotasse medidas normativas e procedimentais para que os requerentes dos voos encaminhassem à Força Aérea todos os registros requeridos no art. 6º do Decreto 10.267/2020, para divulgação ativa no sítio eletrônico da FAB, que inclui, além dos nomes dos passageiros transportados, o motivo da requisição (médico, serviço, segurança), a comprovação do motivo da requisição (evidenciação do motivo declarado), registro dos acompanhantes da autoridade (comitiva), evidência da conexão da comitiva com a agenda da autoridade (justificativa para transporte de outros passageiros), entre outros dados.

9. Posteriormente, no bojo do TC 037.056/2023-9, o Congresso Nacional solicitou ao Tribunal que realizasse auditoria para 'apurar a legalidade, economicidade e eficiência das solicitações, utilizações e gastos do transporte aéreo em aeronaves da Força Aérea Brasileira pelos Ministros de Estado'. Apreciada mediante o Acórdão 852/2024-Plenário, de 30/4/2024, rel. Min. Benjamin Zymler, a solicitação foi conhecida, tendo sido determinada a realização da presente fiscalização.

**Objetivo, escopo e não escopo**

10. O objetivo da auditoria é verificar, com respeito aos voos de transporte de autoridades regulados pelo Decreto 10.267/2020, o atendimento dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, bem assim, a existência de controles internos aptos a mitigar riscos relacionados ao atendimento desses princípios e a transparência dos atos de transporte de autoridades – Acórdão 852/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

11. O escopo do trabalho envolve a prestação do serviço desde a edição do atual Decreto, março de 2020, até julho de 2024.

12. Foram analisados 7.491 registros de voos realizados no período. Do conjunto, 266 voos realizados por autoridades dos três poderes da União, que são as maiores usuárias do serviço, foram selecionados para análise da aderência dos respectivos requerimentos aos requisitos para uso das aeronaves oficiais.

13. No que se refere à análise de economicidade e eficiência, o escopo ficou restrito aos voos realizados em 2024, único exercício para o qual a FAB encaminhou as listas de passageiros, haja vista haver declarado o descarte das listas referentes aos exercícios de 2020 a 2023.

14. As organizações abrangidas na fiscalização foram a Força Aérea Brasileira (FAB), o Ministério da Defesa (MD) e órgãos apoiados. No âmbito da FAB, os processos administrativos considerados foram os associados ao acolhimento, tratamento, atendimento e registro histórico dos voos realizados, bem como os controles internos associados. No MD, processos relacionados a autorizações para transporte de autoridades não listadas no Decreto. Nos órgãos apoiados, os relativos à formulação e registro dos pedidos de apoio aéreo.

15. Para a finalidade de cobrir o objetivo do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

a) a Força Aérea e as autoridades requisitantes observam os princípios da legalidade e da legitimidade para o emprego das aeronaves da FAB para apoio às ações do Estado?

b) a Força Aérea e as autoridades requisitantes observam os princípios da economicidade e da eficiência no emprego das aeronaves da FAB para apoio às ações do Estado?

c) a Força Aérea e as autoridades solicitantes observam os requisitos de transparência e de prestação de contas?

16. Considerando a conexão do trabalho com o monitoramento do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara (TC 007.081/2022-7), bem assim aspectos adicionais presentes em solicitação do Congresso Nacional recebida após o início dos trabalhos, foram analisadas nuances do serviço que incluem e excedem, apesar de sua conexão com o objeto da auditoria, os aspectos abarcados nas questões de auditoria. Consequentemente, há um capítulo adicional que trata do cumprimento da deliberação.

17. A auditoria foi conduzida em Brasília.

Critérios

18. A Constituição Federal, a Lei de Transparência (Lei 12.527/2011), o Decreto 10.267/2020 e os Acórdãos 1.926/2022-Primeira Câmara e 852/2024-Plenário foram os principais paradigmas para análise do atendimento de princípios constitucionais, legais e jurisprudenciais no emprego de recursos públicos associados ao transporte de autoridades. Além destes, foram também utilizados (lista não exaustiva):

- a) Lei 12.527, de 18/11/2011 – Lei de Transparência;
- b) Lei 14.129, de 29/3/2021 – Governo Digital;
- c) Lei 7.565, de 19/12/1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica;
- d) Lei 8.159, de 8/1/1991 – Política Nacional de Arquivos Públicos;
- e) Lei 8.777, de 11/5/2016 – Política de Dados Abertos;
- f) Decreto 7.724, de 16/5/2012 – regulamento da Lei de Transparência;
- g) Decreto 8.777, de 11/5/2016 – Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal;
- h) Decreto 9.203, de 22/11/2017 – Política de Governança da Administração Pública – riscos e governança;
- i) Decreto 11.195, de 8/9/2022 – Segurança da aviação civil;
- j) Decreto 11.237, de 18/10/2022 – Estrutura Regimental da FAB;
- k) Instrução Normativa – TCU 84, de 22/4/2020 – Normas de prestação de contas;
- l) Portaria Normativa 62/GM-MD de 2020 – Normas complementares sobre o transporte de autoridades;
- m) Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 76-20 – Transporte Aéreo de Autoridades, de 22/4/2014;
- n) ROCA 21-10 – Regulamento do Grupo de Transporte Oficial, de 13/12/2006.

Metodologia

19. A partir da identificação e classificação dos riscos associados ao objeto da auditoria, relativamente à observância dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, transparência e prestação de contas, foram delineadas questões de auditoria.

20. Uma matriz de planejamento foi elaborada para registro de possíveis situações encontradas, causas e efeitos. Foram utilizadas, principalmente, as seguintes técnicas de coleta de dados: requisições de informações; revisão documental; entrevista; inspeção física; observação direta.

21. O conjunto universo das missões realizadas pela Força Aérea sob os auspícios do Decreto 10.267/2020 até julho de 2024 inclui 7.491 voos, todos considerados no bojo das questões de auditoria. Desse conjunto, foi extraída amostra de 266, para os quais foi procedida a análise da fundamentação dos respectivos requerimentos à FAB, tendo sido critério para a seleção dessa amostra os riscos identificados na matriz de planejamento.

22. A partir desse conjunto de dados e documentos, foram conduzidas revisões analíticas, análise exploratória de dados, conferência de cálculos, circularização de informações e triangulação, como principais técnicas para responder às questões de auditoria. O apêndice III contém o detalhamento metodológico do trabalho.

Declaração de conformidade com normas aplicáveis e limitações encontradas

23. A fiscalização foi conduzida em conformidade com as normas de auditoria do TCU (NAT) e com o manual de auditoria operacional do Tribunal, ambos alinhados às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

24. O trabalho foi prejudicado pela dispersão, incompletude e, em vários casos, inexistência de documentos, registros e processos requeridos, pelo não envio de processos de requerimento, bem assim pelo atraso na remessa das informações solicitadas. Foi igualmente

prejudicado pela demora no envio de informações e por respostas incompletas e conflitantes por parte da Força Aérea. Em conjunto, os obstáculos impactaram a duração dos trabalhos e, consequentemente, o atendimento tempestivo das solicitações do Congresso Nacional que lhe deram causa.

Organização do relatório

25. *O relatório está organizado neste capítulo introdutório, seguido da visão geral do objeto, três capítulos relacionados às questões de auditoria, um não associado a questão de auditoria, conclusão e proposta de encaminhamento. Elementos pré-textuais (capa, folha de rosto e resumo do trabalho) e pós-textuais (referências, glossário, apêndices, anexos e listas de figuras, quadros, tabelas e siglas) antecedem e sucedem, respectivamente, o texto principal.*

26. *Os capítulos relativos às questões de auditoria visam responder às seguintes perguntas:*

1) a Força Aérea e as autoridades requisitantes observam os princípios da legalidade e da legitimidade para o emprego das aeronaves da FAB para apoio às ações do Estado?

2) a Força Aérea e as autoridades requisitantes observam os princípios da economicidade e da eficiência no emprego das aeronaves da FAB para apoio às ações do Estado?

3) a Força Aérea e as autoridades solicitantes observam os requisitos de transparência e de prestação de contas?

27. *O capítulo não associado às questões de auditoria trata do descumprimento parcial do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara. Esse ponto foi considerado no trabalho em razão do disposto no item 16 do voto do Acórdão 852/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, que autorizou a presente auditoria (TC 037.056/2023-9).*

VISÃO GERAL

Objetivos do objeto auditado

28. *O transporte de autoridades previsto no Decreto 10.267/2020.*

Responsáveis

29. *O transporte de autoridades é realizado pelo Grupo de Transporte Especial (GTE), a quem cabe assegurar o transporte aéreo do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e de altas autoridades nacionais e estrangeiras.*

30. *O serviço é coordenado e supervisionado pelo Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer), cujo encargo abrange autorizar e disciplinar o emprego das aeronaves do GTE.*

Histórico (do objeto)

31. *O Grupo de Transporte Especial (GTE) surgiu como Seção de Aviões de Comando, em 4 de junho de 1941, no Rio de Janeiro/RJ, então capital federal. Em março de 1954, a unidade passou à subordinação do Gabinete do Ministro da Aeronáutica, sendo então renomeada como Esquadrão de Transporte Especial. A denominação atual data de 1957 e a transferência do Rio de Janeiro para Brasília ocorreu em 1960, quando a cidade foi fundada.*

**Partes interessadas**

32. *A Força Aérea é a principal interessada no serviço de transporte aéreo de autoridades, por estar sob sua responsabilidade.*

33. *Para o Ministério da Defesa, o serviço favorece a pronta resposta ministerial às necessidades de altas autoridades federais para deslocamentos aéreos, especialmente, os de emergência, que podem ser críticos para a efetividade da ação pública subjacente. Por essa via, a existência dos recursos humanos e materiais que dão corpo ao serviço de transporte confere ao MD maior possibilidade de cooperar para a atuação do Estado, encargo subsidiário dos comandos militares sob sua responsabilidade – Lei Complementar 97, de 9/6/1999, arts. 1º, parágrafo único, 16 e 18. VI.*

34. *Para as autoridades requisitantes, o serviço representa recurso crítico, visto que proporciona pronta resposta e alcance às necessidades de deslocamento aéreo, visto que pode ser acionado a qualquer tempo e para qualquer destino, características que podem ser decisivas para a efetividade da ação estatal.*

35. *O serviço também pode atender ao interesse do público em geral, quando os deslocamentos de autoridades permitem o transporte de passageiros civis sob regras do Correio Aéreo Nacional.*

Principais produtos

36. *Transporte aéreo de interesse do governo federal.*

Relevância

37. *A disponibilidade de meios aéreos e respectivas tripulações aptos a prover deslocamento de altas autoridades, equipes ou insumos relevantes para a intervenção estatal, a qualquer tempo e para qualquer destino, representa flexibilidade operacional relevante para o Governo Federal.*

38. *Além disso, o serviço, suas instalações, equipamentos e equipes especializadas:*

a) *constituem reserva importante para o Governo Central, na medida em que possibilita o atendimento de necessidades específicas que podem não ser prontamente providas pelo setor privado;*

b) *possibilita missões aéreas que reduzem o risco para a segurança de autoridades, caso efetivamente exista ameaça que não possa ser mitigada pelas instituições de segurança públicas locais e/ou da infraestrutura aeroportuária;*

c) *favorece o deslocamento mais célere de autoridades e de equipes envolvidas em pronta-resposta do Estado a eventos imprevisíveis, como catástrofes, emergências de saúde etc., ou previsíveis, como intervenções em segurança pública, operações militares e outras;*

d) *constitui reserva operacional para a área fim da Força Aérea.*

Aspectos orçamentário-financeiros

39. *Foi solicitado ao Comaer que encaminhasse descrição detalhada dos recursos empregados para financiar as operações de transporte de autoridades entre 2020 e abril de 2024. Contudo, as informações orçamentárias prestadas pela FAB englobaram as despesas com manutenção e suprimento de toda a frota de aeronaves C-99 da FAB (Of. 32, letra f e anexos N e O) no período, tendo sido apontadas despesas liquidadas no valor de R\$ 1,69 bilhão. Os dados apresentados não permitiram divisar, da despesa conjunta, aquela relativa às aeronaves da categoria*



C-99 empregadas pelo GTE. Além disso, não incluíram os gastos com as demais plataformas utilizadas pelo GTE.

40. *Para uma estimativa dos montantes empregados, foi feito o levantamento com base no custo da hora de voo, por tipo de aeronave, considerando os tempos de deslocamentos dos voos havidos entre janeiro de 2020 e julho de 2024, que resultou em um montante estimado de R\$ 285,2 milhões.*

41. *Releva pontuar, contudo, que o paradigma utilizado para o cálculo do custo da hora de voo, ICA 400-2 – Custo Logístico da Hora de Voo, não inclui as despesas com pessoal em seu cômputo, de forma que a estimativa levantada é conservadora.*

Processos de tomada de decisão

42. *O transporte aéreo é provido pela FAB a partir de solicitação de autoridades legitimadas no Decreto 10.267/2020. Para solicitações de autoridades não listadas no Decreto, o atendimento depende de autorização do Ministro da Defesa (art. 2º, § 2º) ou, ainda, mediante delegação do ministro, do Comandante da Aeronáutica (art. 2º, § 3º).*

43. *As situações que permitem o uso do serviço são emergência médica, segurança ou necessidade do serviço, que devem ser motivadas (art. 3º, c/c art. 5º). A autoridade requerente deve fundamentar o pedido de transporte (art. 6º) e demonstrar a necessidade do seu uso em detrimento da aviação comercial (art. 5º).*

44. *Os pedidos devem ser encaminhados pelos requerentes ao Gabaer por e-mail e deles devem constar trechos, datas, horários e número de integrantes da comitiva. A partir de 2023, passou a ser exigida a informação correspondente à agenda da autoridade.*

45. *A decisão pelo atendimento do pedido cabe ao Gabinete do Comandante da Aeronáutica, que coordena a resposta às solicitações. Admitido o requerimento, o Gabaer determina ao GTE que realize o transporte.*

Sistemas de controle

46. *Não há controles internos dedicados a mitigar risco de transporte não aderentes às premissas autorizadoras. Conforme declarado pelo Gabaer, o Comando da Aeronáutica não emite qualquer juízo de valor acerca da motivação do requerimento de transporte e do atendimento aos requisitos normativos. Atua apenas como mero executor das demandas.*

LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

47. *A análise da observância dos princípios da legalidade e da legitimidade no emprego das aeronaves da Força Aérea para transporte de autoridades é objeto deste capítulo.*

48. *Tomando por referência os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020, mas sem descuidar das demais normas aplicáveis à realização, documentação, prestação de contas e transparência da atividade pública, foi procedida a análise acerca: do atendimento dos requisitos para a realização do serviço de transporte; da existência de controles para mitigar o risco de atuação desconforme com leis e regulamentos associados ao serviço e à despesa pública; e da consistência lógica do normativo regulamentador.*

49. *Conforme previsto no Decreto 10.267/2020, os dados que fundamentam o pedido de apoio aéreo à FAB devem ser elaborados e mantidos pelos requerentes (arts. 5º e 6º). Como fundamentam o ato administrativo correspondente, são suscetíveis de serem demandados por órgãos de controle e/ou pela sociedade sob amparo da Lei de Transparência; além de ser providência determinada no próprio texto do Decreto, art. 6º, § 1º.*



Achado 1 – transporte de passageiros sem a comprovação formal das hipóteses autorizadoras previstas no Decreto 10.267/2020 e ausência de controles efetivos para assegurar o cumprimento dos requisitos exigidos para o serviço

50. Com base nos registros mantidos pela FAB, e segundo critérios descritos na metodologia, foram selecionados, dentre os maiores usuários do serviço, 266 voos para análise da observância das condicionantes fixadas no Decreto para requerimento de apoio à FAB. Em linha com o estabelecido no decreto regulamentador, foi solicitado, no bojo das requisições, que se informasse, para cada requerimento:

a) a análise da necessidade de uso da FAB em substituição à aviação comercial (art. 5º do Decreto 10.267/2020);

b) o motivo da viagem (art. 6º, II, do Decreto 10.267/2020);

c) comprovação da situação que motivou a viagem (art. 6º, III), na forma do disposto no art. 6º, § 2º: i) documento assinado por profissional de saúde, no caso de voo motivado por emergência médica (art. 6º, § 2º, I); ii) justificativa que fundamente a necessidade de segurança (art. 6º, § 2º, II), para voos por motivo de segurança; iii) agenda oficial da autoridade, no caso de viagem a serviço (art. 6º, § 2º, III); e

d) a identificação dos passageiros embarcados em razão de compor a comitiva da autoridade com vinculação com a agenda a ser cumprida (art. 6º, § 3º, do Decreto 10.267/2020) e dos passageiros embarcados para ocupação de vagas remanescentes (art. 7º do Decreto 10.267/2020), mediante fornecimento do nome completo e registro de CPF.

51. Para a obtenção das informações, foram expedidos ofícios de requisição a quatorze ministérios, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal e aos Comandos da Marinha e do Exército.

Inexistência ou indisponibilidade de documentação dos requerimentos de voos

52. Da amostra de 266 voos selecionados, não foram obtidas informações relativas a 72 voos, em razão de não terem sido localizadas ou elaboradas. No conjunto, estão considerados os processos da Câmara dos Deputados, que declarou não dispor de sistema ou área dedicada ao tratamento da matéria, e do Senado Federal, que não enviou as informações requeridas.

53. Dentre os não localizados, o Ministério da Educação não logrou identificar o destino da documentação correspondente a 6 voos e o Ministério do Trabalho e Emprego não localizou registros sobre 5.

54. O Ministério da Defesa declarou que não elabora formalmente os registros requeridos no art. 6º – que incluem a comprovação dos motivos para as viagens, bem assim, a análise da efetiva necessidade de emprego da FAB nos deslocamentos. Em acréscimo, e com respeito às solicitações de autoridades não legitimadas, afirmou não manter informações sobre os passageiros para os quais autorizou o deslocamento. Conforme pontuou, somente a partir de dezembro de 2023, em razão do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, passou a reter informações dos passageiros. As informações solicitadas ao MD são relativas a 23 voos.

55. A Câmara dos Deputados, em resposta ao pedido de informações sobre voos, ponderou que a solicitação de auditoria requerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle daquela Casa [TC 037.056/2023-9, peça 3] foi direcionada ao poder executivo federal, não

tendo sido mencionado, na solicitação, indícios de irregularidades em voos em favor de autoridades dos demais poderes. Registrou, em acréscimo, que não possui sistema informatizado para solicitação de serviços aéreos à FAB nem, tampouco, área interna específica para o tratamento da matéria. À Câmara foram solicitadas informações relativas a 17 voos. A partir dos elementos contidos na resposta encaminhada, verifica-se que a Câmara não tem condições de cumprir o disposto no art. 6º, § 1º, requisito fixado na norma aos usuários do serviço.

56. O Senado Federal, em resposta à solicitação, não esclareceu se realiza a análise de necessidade do uso da FAB em detrimento da aviação comercial (peça 182). Arguiu, para o conjunto de solicitações, a necessidade de emprego da FAB por motivo de segurança das autoridades transportadas. Pontuou dificuldades logísticas para embarque armado da segurança do presidente do Senado, que inviabilizava o uso de voos comerciais. Declarou que o presidente do Senado pode ser acompanhado pela família (cônjuges e parentes) nos seus deslocamentos e que a divulgação dos dados pessoais dos familiares representa risco à segurança física e mental dos mesmos. Pontuou que, na forma do decreto, o presidente da República, qualquer que seja o motivo do deslocamento, não tem obrigação de fornecer dados pessoais dos demais passageiros, quaisquer que sejam, o que não foi objeto de reprimenda por parte do TCU. Considera que o tratamento de um chefe de poder não pode ser diferente do outro. Contestou, em vários pontos, a falta de sentido de uma auditoria com o objetivo de aferir critérios de economicidade e eficiência em situações em que o interesse público não está pautado nesses aspectos, mas em segurança nacional.

57. O Senado não encaminhou os dados dos passageiros embarcados conforme solicitado pelo Tribunal. Ao órgão foram solicitadas informações relativas a 21 voos.

58. Oportuno ressaltar que a auditoria foi solicitada pela Câmara dos Deputados e, nos termos requeridos, deveria abarcar não só aspectos de economicidade e eficiência, mas, também, os associados à legalidade e legitimidade do emprego das aeronaves e à transparência dos eventos conduzidos. E o foco da auditoria, também indicado na solicitação da Câmara, abrangeu os serviços prestados pela FAB sob pressuposto do Decreto 10.267/2020, que não regula transporte aéreo do presidente da República.

59. No que concerne ao argumento utilizado pelo Senado para deixar de enviar as listas de passageiros requeridas, cabem duas ponderações: a) a alegação de que o presidente do Senado pode ser acompanhado de seus parentes em voos oficiais não está amparada em fundamento legal; e b) o envio ao TCU de informações de caráter pessoal não caracteriza publicidade, pois a Corte detém competência prevista no art. 42 da Lei 8.443/1992 de acessar informações de qualquer natureza relacionadas com matérias de sua competência, no caso em análise, a utilização regular de patrimônio público; não sendo passível a negação sob pretexto de se tratar de informação sigilosa, entendimento consolidado na jurisprudência do Tribunal, e.g. Acórdão 563/2017-Plenário.

60. A arguição de que dificuldades logísticas para o embarque armado de agentes de segurança do presidente do Senado inviabiliza o uso de voos comerciais para justificar a utilização de aeronaves da FAB não merece acolhida. Conforme disposto na Resolução 461/2018, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), é possível o embarque armado de agentes de segurança pública que estejam realizando a escolta de autoridades públicas.

61. Conforme exposto, não foi possível acessar informações relativas a 72 de 266 voos. A inexistência ou indisponibilidade desse expressivo conjunto de documentos representa desatendimento a pressupostos legais fixados no art. 6º do Decreto 10.267/2020 e compromete a demonstração de lisura no trato da coisa pública, com inequívocos prejuízos para a prestação de contas e para a transparência da atuação estatal, respectivamente exigíveis na forma da Instrução Normativa TCU 84/2020 e Lei 12.527/2011. A teor das suas respectivas manifestações, a Câmara dos



Deputados e o Ministério da Defesa sequer formalizam os respectivos pedidos, o que conflita com os preceitos acima descritos e impede o acesso à informação respectiva.

62. *Tendo em vista a inobservância dos preceitos legais, os órgãos legitimados no Decreto 10.267/2020 devem ser orientados quanto à necessidade de elaborar seus requerimentos para apoio aéreo do Comando da Aeronáutica com observância dos requisitos nele estabelecidos e de manter a documentação correspondente arquivada para prestação de contas da atividade institucional, para o provimento da transparência, em cumprimento a disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto, na IN TCU 84, art. 34, e para a finalidade prescrita na Lei 12.527/2011, art. 5º.*

Ausência de avaliação da opção comercial

63. *A principal plataforma empregada pelo GTE são jatos da categoria C-99, que inclui plataformas ERJ 135, 145 e 145 ER da Embraer. Os jatos ERJ 145 têm capacidade de alocar até 50 passageiros, e o ERJ 135, 36, conforme especificações do fabricante.*

64. *No GTE, contudo, a maioria dos aparelhos têm configuração executiva, sendo dois jatos configurados para 12 e 6 para 14 assentos. Assim, considerado apenas o número de viajantes por voo, o custo por passageiro já seria, no mínimo, três vezes mais caro na FAB do que na aviação comercial em média, visto que, na FAB, essas plataformas transportam menos de 1/3 do quantitativo de passageiros em suas configurações máximas, a opção usual entre companhias comerciais, tendo em vista o objetivo do lucro.*

65. *O custo do transporte nos jatos executivos da FAB se torna mais pronunciado, quando comparado com a aviação comercial, porque nesta são utilizadas aeronaves maiores, o que reduz o custo do deslocamento per capita devido ao efeito escala. A análise pormenorizada do custo comparado da aviação FAB com a aviação comercial consta do capítulo 2 deste relatório.*

66. *Consoante previsto no art. 5º, caput, do Decreto 10.267/2020, um dos requisitos exigidos pela norma para solicitação de voo à FAB é a análise da necessidade de uso da aviação governamental em lugar da aviação comercial. Essa exigência é consentânea com o custo mais elevado de uso da aviação governamental, que não opera na escala de emprego das companhias aéreas comerciais, tampouco maximiza a alocação interna para os padrões da aviação comercial; e deve ser realizada caso a caso.*

67. *Em nenhum dos requerimentos auditados o requisito do art. 5º foi observado de modo formal e completo. Por exemplo, o Ministério da Ciência e Tecnologia arguiu logística de deslocamento e intensidade da agenda, além da quantidade de colaboradores, que, segundo esposou, apontaria para a economicidade do uso da FAB. Não há, contudo, qualquer consideração sobre o custo de passagens que fundamente o argumento da economicidade, tampouco qualquer consideração sobre o argumento relativo à logística de deslocamento e intensidade da agenda. Vale ressaltar que 8 dos 14 voos da amostra do ministério foram deslocamento entre capitais, que, usualmente, têm maior oferta de voos e horários. O mesmo argumento de logística e tempo hábil para cumprimento da agenda foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Família, com 8 dos 13 voos entre capitais.*

68. *O STF informou que, em função da análise de risco, as solicitações são majoritariamente fundamentadas no motivo segurança da autoridade. A análise formal correspondente, com a evidenciação das circunstâncias específicas de cada voo que caracterizariam risco à segurança da autoridade, contudo, não consta dos processos/documentos correspondentes a cada voo.*

69. *As justificativas para a escolha da Força Aérea, quando existentes, são de cunho genérico. Não há análise formal e evidenciada que acompanhe cada requerimento, apta a*



justificar o deslocamento FAB em lugar do uso da aviação comercial. E tendo em vista o custo mais elevado do voo, esse seria um requisito crucial a ser observado para justificar o gasto público.

70. *A constatação recomenda que sejam expedidas orientações aos órgãos usuários do serviço da necessidade de adequada fundamentação da opção FAB em detrimento da aviação comercial para cada requerimento, conforme requerido no art. 5º do Decreto 10.267/2020, com especial consideração da economicidade da escolha, haja vista o custo bem mais elevado do deslocamento em meios aéreos oficiais.*

Ausência de evidenciação da finalidade pública da missão

71. *Os requerimentos de voos precisam ser motivados (art. 6º, II, e § 2º, III). No caso dos voos por motivo de serviço (art. 3º, III), a identificação da finalidade pública da missão precisa estar evidenciada. Esse requisito pode ser atendido mediante a descrição da missão no processo de requerimento, ou do registro da atividade na agenda oficial – a divulgação da agenda oficial das autoridades é exigida pela Lei 12.813, de 11/5/2013, art. 11.*

72. *Do conjunto de voos da amostra para os quais foram obtidas informações (194), em 29 não foram declinadas a finalidade da missão ou apontada a agenda oficial da autoridade. São casos em que o emprego dos recursos não foi justificado.*

73. *A falha representa descumprimento não só do disposto no art. 6º, II, § 2º, III, do Decreto 10.267/2020, mas, também, do preconizado no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, ao passo em que inviabiliza a transparência do ato, exigida pelo art. 5º da Lei 12.527/2011. Em razão disso, deve-se dar ciência aos usuários da inobservância da legislação correlata.*

Falha na identificação dos passageiros

74. *As listas de passageiros constantes dos requerimentos, em muitos casos, não contêm a caracterização do passageiro mediante a descrição do seu nome completo, do cargo/função desempenhado e do número do documento de identificação.*

75. *O nome completo e dados documentais são indispensáveis para a realização do transporte aéreo. Isso decorre de exigências do Código Brasileiro de Aeronáutica, art. 20, III. As informações completas sobre passageiros transportados também são importantes para fins de segurança e controle, conforme preconiza a Resolução ANAC 255, art. 1º, § 1º-A. Ainda assim, em 70% dos requerimentos de voos houve falha na identificação de ao menos um desses quesitos. Convém pontuar, contudo, a boa prática do Ministério das Relações Exteriores, que, em todos os requerimentos feitos desde 2020, promoveu a identificação inequívoca dos passageiros pelo nome, cargo ou função e dados de CPF.*

76. *A indicação do cargo/função desempenhado é, na falta de evidenciação clara da ligação do passageiro com a agenda da autoridade – exigida no § 3º do art. 6º do Decreto 10.627/2020 –, informação mínima para indicar a associação. A evidenciação formal da conexão do passageiro com a agenda da autoridade não constou de processo algum de requerimento dentre os fornecidos. Os cargos/funções desempenhados pelos passageiros não foram informados em 30% dos requerimentos.*

77. *A perfeita identificação dos passageiros, incluindo dados de documento de identificação e a indicação dos cargos/funções, deve constar do requerimento feito pelas autoridades. Esses dados são importantes para documentar o pedido e evidenciar o uso correto da aviação oficial, haja vista permitir a associação dos passageiros à missão oficial a ser realizada. A ausência dessas informações, combinada ao descarte das listas pela FAB após a conclusão do transporte aéreo, impedem a fiscalização adequada e a transparência, além de comprometer a segurança e a responsabilidade em casos de incidentes ou investigações futuras.*



78. *Convém pontuar que, em razão do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, a Casa Civil expediu missiva a todos os Ministérios, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Supremo Tribunal Federal com novas regras que passariam a vigorar em 1º/10/2023, que incluíram a exigência de identificação do passageiro mediante documento oficial no ato do embarque e a publicação, em portal de transparência, do inteiro teor do documento de solicitação do voo e da relação de passageiros. Em complemento, o Comaer modificou o modelo de ofício de requerimento e incluiu o dado de CPF do passageiro como requisito para a solicitação do voo, exigência com vigência a partir de 27/4/2024.*

79. *Em razão do exposto, é necessário que os órgãos assistidos sejam orientados da necessidade de observarem a necessidade de identificação completa dos passageiros transportados, incluindo nomes completos, cargos e dados de CPF em atendimento a requisitos fixados na Lei 7.565/1986, art. 20, III, Decreto 10.267/2020, art. 6º, e Resolução ANAC 255, art. 1º, § 1º-A. Releva pontuar, ainda, que esses dados são ainda relevantes para a prestação de contas do emprego das aeronaves – IN TCU 84/2020.*

Ausência de controles efetivos para mitigar risco de transporte irregular

80. *O transporte das autoridades e comitivas é ato administrativo que gera despesa. Consequentemente, e minimamente, as condicionantes fixadas no Decreto 10.267/2020, para justificar o emprego das aeronaves deveriam ter sua presença nos requerimentos verificada pelo Gabaer antes de determinar o emprego das aeronaves. No entanto, diversos requisitos deixaram de ser observados nos pedidos pelos solicitantes e, ainda assim, os deslocamentos correspondentes foram realizados.*

81. *Conforme manifestação contida no Ofício 28/AJUR-GABAER/4674, as exigências fixadas no Decreto são verificadas pela FAB, para assegurar seu cumprimento. Contudo, o mesmo documento atesta que o Comaer não emite qualquer juízo de valor acerca da motivação do ato, vez que atua como mero executor das demandas, não lhe cabendo se imiscuir no mérito das justificativas apresentadas pelas autoridades públicas apoiadas.*

82. *Em vista da incerteza sobre a verificação dos requisitos para a realização do transporte, foi solicitado ao Gabaer esclarecimento acerca do curso de ação adotado caso alguma condicionante exigida pelo decreto não tenha sido observada no requerimento.*

83. *Em resposta, foi informado que o transporte é realizado desde que observado os requisitos do art. 3º, I a III. Releva destacar, contudo, que o referido dispositivo apenas estabelece hipóteses para o atendimento de requisições, que devem ser por emergência médica, segurança ou serviço. Na resposta, nada foi mencionado sobre a observância dos demais elementos que informam esses motivos, e.g.: justificativa para não uso da aviação comercial (art. 5º), finalidade da viagem (art. 6º, III, e § 2º, I a III) e vinculação da comitiva à agenda da autoridade (art. 6º, § 3º).*

84. *Ainda com respeito a controles incidentes sobre as requisições, a FAB foi questionada acerca dos reflexos para a realização de voos para o local de residência de autoridades a partir da vigência da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), que autoriza, em seu art. 18, § 6º, a emissão de passagens para o custeio de transporte entre Brasília e o local de residência de origem de membros do Poder Legislativo e Ministros de Estado. Em resposta, assegurou que efetua o transporte de autoridades baseada nos critérios elencados no art. 3º do Decreto 10.267/2020. Segundo assevera, a aderência ao primado da LDO ou às condicionantes do Decreto cabe à autoridade.*

85. *A realização da despesa com o transporte não pode ser pautada unicamente no autocontrole exercido pelo solicitante da viagem. Como executora do ato de despesa, a FAB deve assegurar o funcionamento de controles que se fizerem necessários para reduzir o risco de realizar transporte irregular de passageiros e, com isso, dar espaço a despesa pública injustificável.*



86. *Tal previsão se extrai de diversas normas que tratam de riscos e controles internos, a exemplo: a) IN CGU 3, de 9/6/2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal; b) IN Conjunta MP/CGU 1, de 10/5/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal; e c) Decreto 9.203, de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*

87. *A terceirização a um usuário de um serviço público do controle por sua regular execução não encontra amparo normativo, e representa renúncia do órgão prestador do serviço ao exercício de prerrogativas que lhe são próprias e privativas. Sendo a FAB a responsável por bens públicos cuja gestão lhe foi confiada, cabe a ela assegurar seu uso em conformidade com as regras estabelecidas.*

88. *A estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme IN CGU 3/2017, deve contemplar as três linhas de defesa da gestão ou camadas, a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas. E, para todas as três linhas de defesa, a norma define atribuições e competências a serem exercidas exclusivamente por órgãos públicos.*

89. *Por essa razão, o fato de o Decreto 10.267/2020 disciplinar que compete ao requerente do pedido de transporte aéreo a elaboração e guarda dos documentos nele previstos não afasta a responsabilidade da FAB de verificar e exigir o cumprimento de todos os requisitos estabelecidos na norma de referência como condição para uso regular de suas aeronaves.*

90. *Não há, no mencionado decreto, qualquer disposição normativa que tenha afastado a incidência de outras normas relacionadas ao uso de aeronaves da FAB sobre o serviço de transporte aéreo de autoridades. Não por acaso que a FAB adota procedimento não previsto no Decreto 10.267/2020 de checagem de bagagens e de passageiros por meio de aparelhos de raio-X, pois trata-se de protocolo-padrão previsto em normas aplicáveis a qualquer deslocamento aéreo realizado em solo brasileiro.*

91. *Reforça o entendimento de que a FAB deve adotar todas as medidas ao seu alcance para conferir uma adequada gestão de riscos e de controles sobre o serviço de transporte aéreo de autoridades regido pelo Decreto 10.267/2020 a previsão contida no art. 3º, inciso VII, do Decreto 11.237/2022, que aprova sua estrutura regimental. Segundo a norma:*

‘Art. 3º Ao Comando da Aeronáutica compete: (...)

VII - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis, regulamentos e normas de interesse aeronáutico, em coordenação com outros órgãos governamentais, quando necessário, em razão de competências específicas da Aeronáutica.’

92. *Como se vê, para além de normas gerais aplicáveis a toda administração pública federal, e que orientam e disciplinam a gestão de riscos e controles, há regramento específico que determina que a FAB fiscalize o cumprimento de normas de toda ordem que incidam sobre assuntos de seu interesse, independentemente de sua origem ou hierarquia. De modo que se esperaria da FAB ao menos a verificação da presença, nos requerimentos, da justificativa prevista no art. 5º; de demonstração de necessidade de uso da FAB em lugar da aviação comercial; da presença de declaração sobre a finalidade da missão, que precisa ser público (art. 6º, III, e § 2º, I a III); e da inequívoca e integral identificação dos passageiros que acompanham a autoridade (art. 6º, IV). Essas são providências mínimas do órgão executor da despesa, posto que é de sua responsabilidade executá-las conforme os requisitos legais fixados para o gasto público.*



93. *A omissão do Comaer representa inoperância ao menos das duas primeiras linhas de defesa de gerenciamento de riscos e controles. A primeira linha, a gestão operacional, cabe ao GTE, que, previamente à execução do ato de despesa, deveria confirmar o atendimento, ao menos, das premissas determinadas no Decreto 10.267/2020. A segunda linha de defesa está ao encargo do GABAER, ao qual compete, com respeito às unidades que lhe são subordinadas, exercer a supervisão das operações com respeito à conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.*

94. *Outros aspectos, que também deveriam ser considerados, requerem, no entanto, concurso do solicitante. De fato, o cumprimento do disposto no art. 6º, § 3º – vinculação da comitiva à agenda da autoridade –, exige que se informe, no requerimento, pelo menos os cargos/funções ocupados pelos membros da comitiva na administração pública, ou o mister desempenhado por passageiro não vinculado à Administração, ou, melhor ainda, a efetiva demonstração da necessidade do profissional para o cumprimento do objetivo da viagem. Esses são elementos mínimos para possibilitar a avaliação de vínculo dos membros da comitiva com a agenda a ser cumprida (art. 6º, § 3º). Contudo, tanto nesse caso, quanto no uso de vaga ociosa de que trata o art. 7º, há que se aprimorar o regulamento para exigir a demonstração da efetiva necessidade de transporte dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade, o que demanda revisão da norma, de iniciativa do Executivo.*

95. *Em vista do exposto, deve ser dada ciência ao Comando da Aeronáutica da não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020, que denotam inoperância de controles internos essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.*

Conclusão

96. *Dos 266 processos de requerimentos de apoio aéreo solicitados às autoridades legitimadas no Decreto 10.267/2020, mais de 1/4 não foi localizado ou inexistente. A situação representa desatendimento a requisitos legais fixados no decreto regulamentador e compromete a demonstração de lisura no trato da coisa pública. Concorre, igualmente, para prejuízo à prestação de contas e para a transparência da atividade estatal.*

97. *Embora requerido pelo art. 5º do Decreto, não são elaboradas as análises formais que justifiquem o emprego da aviação oficial em detrimento da comercial para cada um dos requerimentos. Exceto em dois casos, em que houve arguição de limitação de voos devido a pandemia do Covid-19, as poucas justificativas apresentadas indicam apenas limitação de horários e agenda apertada da autoridade. São fundamentações muito rasas frente a relevância do quesito, notadamente, pelo seu reflexo para a preservação de escassos recursos públicos.*

98. *Em 29 dos 194 requerimentos para os quais foram encaminhados documentos, não foram declinadas a finalidade da missão ou apontada as agendas oficiais correspondentes. A falha representa descumprimento não só do disposto no art. 6º, II, § 2º, III, do Decreto 10.267/2020, mas, também, do preconizado no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, ao passo em que inviabiliza a transparência do ato, exigida pelo art. 5º da Lei 12.527/2011.*

99. *Do conjunto de 194 requerimentos para os quais foram prestadas informações, 70% falharam na perfeita identificação dos passageiros, seja pela declinação do nome completo, seja pela ausência de dados de identificação documental. Em 30% dos casos, não foi indicado o cargo/função público desempenhado. A perfeita identificação dos passageiros é requisito de normas de aviação, e.g.: Lei 7.565/1986 e Resolução ANAC 255, art. 1º, § 1º-A. A informação relativa a cargos/funções ocupados, na ausência de evidenciação formal da vinculação do passageiro à missão da autoridade, requerida no art. 6º, § 3º, do Decreto 10.267/2020, é dado mínimo para conferir regularidade do transporte requerido para as comitivas.*



100. *A realização do transporte de autoridades, em sendo ato administrativo, e especialmente porque gera despesa pública, requer a observância de seus elementos motivadores, minimamente, todos os fixados no Decreto 10.267/2020. No entanto, a FAB se coloca na posição de mera executora de pedidos, e não instalou controles internos da atividade que, minimamente, assegurem presentes, nos requerimentos, o tratamento formal dos requisitos fixados no Decreto, para assegurar a regularidade do transporte solicitado. Em vista disso, as despesas correspondentes são conduzidas com base no autocontrole realizado pelos órgãos requerentes que, como visto, é majoritariamente falho.*

Proposta de encaminhamento

101. *Recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 11º, I, da Resolução TCU 315/2020, que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 a elaborar seus requerimentos para apoio aéreo do Comando da Aeronáutica com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 e a manter a documentação correspondente arquivada para prestação de contas da atividade institucional e para o provimento da transparência da mesma atividade, em cumprimento a disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto, na IN TCU 84, art. 34, e na Lei 12.527/2011, art. 5º.*

102. *Dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, de que a não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros, e conflita com disposições contidas na IN Conjunta MP/CGU 1/2016, IN CGU 3/2017, Decreto 9.203/2017 e no art. 3º, VII, do Decreto 11.237/2022.*

Benefícios do controle

103. *Os encaminhamentos propostos visam suprimir a realização de transporte de autoridades sem a demonstração da legitimidade do requerimento; suscitar a concepção de controles administrativos aptos a mitigar o risco de transporte não legítimo e antieconômico; e evitar o descarte de informações que balizam os atos de requerimento e a execução do transporte de autoridades, bem assim, possibilitar a prestação de contas e a transparência da atividade estatal correlata. Espera-se que a observância dos encaminhamentos modere o emprego da aviação oficial em detrimento da comercial, o que permitirá economia de recursos públicos. Não é possível, contudo, quantificar a economia, porque dependerá de decisão das autoridades em aproveitar soluções comerciais para seus deslocamentos.*

Achado 2 – inconsistências e lacunas no arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte aéreo realizado pela FAB

104. *O arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte de autoridades traz lacunas, inconsistências e contradições. As autoridades legitimadas a solicitar o serviço são incertas, assim como a responsabilidade pela verificação dos critérios de utilização previstos. A estrutura regulatória não apenas falha em estabelecer diretrizes claras e objetivas para a operacionalização do serviço, mas também abre margem para seu uso antieconômico, levando ao desperdício de recursos públicos.*

105. *Foi realizada a análise das normas vigentes que regulam o serviço para colocar em contexto os conflitos internos, mas também substanciar as melhorias que são, em seguida, sugeridas.*

Rol de autoridades legitimadas impreciso

106. O art. 2º, incisos I a IV, do Decreto 10.267/2020 lista autoridades legitimadas a empregar voos da FAB e alberga somente autoridades de primeiro escalão do governo federal, como ministros, presidentes das Casas Legislativas e do Supremo Tribunal Federal.

107. Contudo, seu § 2º faculta o transporte de outras autoridades, a critério do Ministro da Defesa, tanto nacionais quanto estrangeiras, sem fixar qualquer parâmetro objetivo para a permissão. A imprecisão desconstrói o paradigma exaustivo definido nos incisos do caput do art. 2º e torna o rol de usuários legitimados amplo, impreciso e sujeito a interesses pessoais.

108. A indefinição do espectro de autoridades legitimadas persiste no âmbito do MD, que não definiu critérios objetivos formais para a autorização que lhe compete. Instado a declinar os critérios utilizados para permitir o uso de aeronaves da FAB por autoridades não listadas no decreto, ante a competência fixada no § 2º do art. 2º do Decreto, o Ministério apenas reportou a previsão normativa de que cabe à autoridade requerente (no caso, autoridades não listadas no decreto, escopo do questionamento feito ao MD) manter o registro dos passageiros que acompanham a autoridade, conforme previsto no art. 6º, IV; e a necessidade de assegurar que os membros da comitiva tenham vinculação com a agenda da autoridade, art. 6º, § 3º. A resposta fugiu ao escopo do questionamento realizado, não tendo sido esclarecidos os critérios utilizados pelo Ministério para autorizar o uso das aeronaves por autoridades não nominadas na norma.

109. Em complemento, em resposta a questionamento acerca do registro formal de ato que tenha deferido ou não a autorização feita com amparo na competência assinada no art. 2º, § 2º, reputou haver delegado as autorizações ao Comandante da Aeronáutica, mediante a Portaria Normativa 62/GM-MD, de 13/6/2020.

110. Ainda, indagado se foi editada norma interna para regular o exercício da competência para autorizar transporte de autoridades não legitimadas, reportou que o único normativo vigente era a Portaria Normativa 62.

111. O MD não definiu critérios específicos para o exercício da competência definida no art. 2º, § 2º, do Decreto; não formaliza ato em que decide pela autorização, por haver delegado integralmente ao Comandante da Aeronáutica a competência para as autorizações; não editou norma para estabelecer critérios para as autorizações, tendo em vista a ausência de critérios, nesse sentido, na Portaria Normativa 62/GM-MD/2020.

112. Por seu turno, a FAB também não definiu critérios para a autorização, esperados devido aos comandos do art. 2º e 23 da Portaria Normativa 62/GM-MD/2020, que, respectivamente, transfere ao Comandante da Aeronáutica a competência para autorizar o uso das aeronaves por autoridade não listada no decreto, e lhe imputa o encargo de editar atos porventura necessários à execução da Portaria Normativa MD 62/2020.

113. Indagada acerca da existência de documento interno produzido para o exercício da competência assinalada no art. 2º, § 3º, do Decreto 10.267/2020, e dos critérios empregados para exercer a competência delegada, esclareceu que, ainda que haja delegação de competência, centraliza as demandas no Ministério.

114. Observa-se, portanto, que nenhuma das instâncias fixaram critérios formais e objetivos para disciplinar o uso do serviço por autoridades não listadas no Decreto. Assim, a inconsistência interna do Decreto não foi suprimida por ajustes apropriados em normas inferiores, de forma que a autorização é concedida sem parâmetros formais que a guiem, o que faz surgir o risco de uso do serviço com base em critérios subjetivos e sem observância do princípio da impessoalidade.

Indefinição da competência para decidir o compartilhamento do voo

115. O único dispositivo do decreto que regula a possibilidade de uso compartilhado da aeronave é o art. 4º, que, no entanto, não especifica quem reconhecerá a possibilidade e definirá as regras de uso da aeronave nesses casos:

‘Art. 4º Sempre que possível, a aeronave será compartilhada por mais de uma das autoridades de que trata o caput do art. 2º se o intervalo entre os voos para o mesmo destino for inferior a duas horas.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, o horário de partida do voo será ajustado de acordo com a necessidade da autoridade de maior gradação na ordem precedência.’

116. Em princípio, o uso eficiente do meio exigiria atribuir ao operador a competência para a decisão. Mas o fato é que não resta claro a quem compete definir as regras de compartilhamento.

117. A Portaria Normativa MD 62/2020 atribui ao Gabinete do Comandante da Aeronáutica coordenar, organizar e programar o transporte aéreo. No que tange ao compartilhamento, contudo, confere-lhe competência apenas para o ‘propor’ o compartilhamento quando houver solicitações de decolagens para o mesmo destino com intervalo inferior a duas horas.

118. Dessume-se, desse regramento, que o uso compartilhado da aeronave precisa ser permitido pela autoridade mais antiga entre os requisitantes do voo, em lugar de ser definido pelo operador dos meios. Mas essa é apenas uma interpretação possível do regramento obscuro da questão, que não especifica claramente a quem cabe a decisão pelo uso compartilhado das aeronaves.

119. Embora se tenha, na média, uso apenas da metade da capacidade das aeronaves, o uso compartilhado representa meros 10% dos voos realizados.

120. Trata-se, portanto, de ponto crucial a ser cuidado na eventual atualização da norma. Atualização que, por diversos outros motivos, deverá ser recomendada.

Imprecisão da demonstração da necessidade

121. O art. 5º prevê a necessidade de a autoridade requerente analisar a efetiva necessidade de uso da aeronave FAB (caracterização da necessidade) em substituição a voos comerciais, mas não especifica critérios a serem observados. Além disso, não define como essa análise seria fator determinante para o uso ou não uso do meio público, já que não condiciona seus resultados como fator determinante para autorizar o deslocamento. Nessa condição, uma análise que apenas aponte a viabilidade de traslado sem escala na FAB seria suficiente para atender à exigência do art. 5º - lembrando que qualquer análise é uma análise –, mas insuficiente para justificar, por exemplo, o custo bem mais elevado da operação.

122. O uso da aviação estatal precisa ser avaliado prioritariamente sob o prisma da economicidade, haja vista seu custo bem superior ao da aviação comercial. Evidentemente, há circunstâncias em que a urgência do deslocamento, ou a necessidade de garantir a segurança física da autoridade, em razão de ameaças reais e demonstradas, suplantam o critério economicidade. Mas, em qualquer dos casos, a fundamentação do requerimento precisa ser clara e irretocável.

123. Não só os órgãos requerentes falharam em documentar e justificar seus pedidos, mas também o órgão executor, que não observou os critérios exigíveis para o ato de transporte, sob premissa equivocada de que isso caberia unicamente ao solicitante. Esse problema se estende não apenas às autoridades listadas no rol de usuárias do serviço, como também àquelas não explicitamente listadas que, ao serem agraciadas, devem se submeter ao regulamento do Decreto 10.267/2020.

124. Verifica-se, portanto, a necessidade de se aprimorar a norma para tornar a fundamentação do requerimento mais precisa em seus requisitos, com foco especialmente na

demonstração de elementos que efetivamente justifiquem o uso dos ativos da FAB, haja vista seu custo substancialmente maior do que os da aviação comercial.

Atribuição indevida de responsabilidade

125. O art. 7º atribui ao requerente a definição de critérios para uso de vagas remanescentes, o que abre espaço para ineficiência e para decisões pautadas em interesses pessoais, em ofensa ao princípio da impessoalidade que rege a administração pública.

126. A invasão de jurisdição limita o emprego otimizado das aeronaves pelo seu operador. O aproveitamento de vagas poderia oferecer à FAB oportunidade de aumentar a eficiência de emprego, mediante a alocação de assentos para atendimento de outras necessidades civis ou militares; ou, ainda, pela alteração do tipo de aeronave, com capacidade que extirpasse vagas ociosas. Verificou-se boa prática em relação ao assunto a existência de alguns voos realizados pelo Comando do Exército em que vagas remanescentes foram disponibilizadas para o Correio Aéreo Nacional, critério que atende ao princípio da impessoalidade.

127. Ao atribuir ao requerente a definição de critérios, a norma fixa critério algum para o aproveitamento das vagas remanescentes, o que é temerário no que respeita à observância do princípio da legalidade e da impessoalidade. O Decreto, em seus termos, tampouco requer que o paradigma escolhido pelo usuário seja formalmente elaborado, documentado e retido para efeito de controle, a exemplo dos elementos previstos no art. 6º.

128. O art. 7º também conflita com o disposto no art. 6º, § 3º, que exige conexão entre o transporte do passageiro e a agenda da autoridade. Não há essa exigência para o uso de vagas remanescentes. Não há qualquer exigência para o uso de vagas remanescentes.

129. Esse ponto, que precisa ser endereçado na revisão da norma, evidencia possível falha na técnica legislativa que levou a esse Decreto, aspecto percorrido na sequência.

Os pareceres que instruíram o Decreto não foram considerados na sua versão final

130. Antes da edição do Decreto 10.267/2020, propostas para modernizar o agora revogado Decreto 4.244/2002 vinham sendo discutidas pelos diversos Ministérios envolvidos, bem como pelas suas respectivas assessorias jurídicas e pelo Ministério Público Federal. Contudo, diversas sugestões não foram abarcadas na norma atual.

131. Em 2017, o Ministério Público Federal fez duas sugestões – Recomendação 89/2017- GPJ/PRDF/MPF, de 14 de dezembro de 2017:

‘[...] sugere-se a alteração da norma para:

(ii) que se defina objetivamente "viagens a serviço" e "compromissos oficiais", especificando os eventos com tais características, de modo a ser possível distingui-los daqueles considerados eminentemente de interesse particular da autoridade; (...)

(iv) incumbir ao Gabinete de Segurança Institucional-GSI ou à Polícia Federal a classificação do motivo "segurança" a ser apresentado pela autoridade solicitante do transporte; (...)

132. A Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (Seori) da Secretaria-Geral da Presidência da República emitiu, em 2019, nota técnica em que ratificou o posicionamento do Ministério Público Federal acerca da definição de critérios objetivos para que o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) ou a Polícia Federal (PF) realizassem a classificação do motivo ‘segurança’ e a definição de critérios objetivos para viagens a serviço. Referidas recomendações, contudo, não foram acolhidas na versão final do decreto vigente.

133. Ainda em 2019, a Coordenação de Proteção à Pessoa da Polícia Federal, instada a se manifestar, uma vez que se discutia a possibilidade de envolver a PF na definição de critérios objetivos para a solicitação de voos por motivo de segurança, elaborou a Exposição de



Motivos Interministerial – Transporte Aéreo de Autoridades em Aeronave do Comando da Aeronáutica.

134. Na referida Exposição de Motivos, a PF discorreu acerca dos critérios para a provisão do serviço de proteção a autoridades por parte daquele órgão e da caracterização de tais serviços como excepcionais e temporários. A PF apontou, ainda, a necessidade de relato circunstanciado por escrito das ameaças e que tal relato seria imprescindível para a avaliação da efetiva necessidade, bem como para uma eventual investigação dos fatos relatados.

135. Sobre o assunto em tela, destacam-se os seguintes aspectos contidos na Exposição de Motivos:

‘17. Nesse sentido, a classificação de uma viagem por motivos de segurança, além de considerar aqueles deslocamentos a serviço e que constem previamente em agenda pública, deve apresentar elementos de segurança que autorizem a concessão deste tipo de voo, considerando a circunstância específica em que estiver envolvida a pessoa protegida ou o ambiente em que se dará o evento em que ela participará.

18. Ressalta-se, novamente, que o pedido de proteção deverá conter o relato circunstanciado, por escrito, das ameaças recebidas e, se possível, instruído com a prova do fato (Art. 2º, inciso I), sem os quais não se pode avaliar, adequadamente, o risco existente e o consequente nível de proteção que deve ser concedido à Autoridade, nos termos da IN nº 103/2016 – DG/PF.’

136. Assim, opinou a Polícia Federal pela necessidade da apresentação de elementos que justificassem a prestação do serviço de transporte por motivo de segurança, para que fosse possível avaliá-los e garantir a proteção adequada às autoridades que de fato necessitassem do serviço.

137. Em 2020, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República emitiu um parecer com o seguinte teor:

1. ‘Trata-se de proposta, oriunda do Ministério da Defesa, que dispõe sobre o transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica.

2. Em síntese, a proposta revoga o decreto que atualmente versa sobre a matéria (Decreto nº 4.244, de 2002, e suas alterações) editando-se nova norma com as seguintes inovações:

→ Acaba, em definitivo, com a possibilidade de uso de aeronaves da FAB para deslocamento ao local de residência, salvo necessidade de segurança ou de saúde.

→ Impõe o compartilhamento de aeronaves entre autoridades no caso de voos para o mesmo destino em horários mais ou menos próximos.

→ Não inclui substitutos de autoridades ou autoridades que ocupam o cargo como interino no uso de aeronaves da FAB.

→ Estabelece regras sobre a comprovação, o registro e a divulgação dos motivos que levaram à viagem. A regra é no sentido de que a responsabilidade é da autoridade requerente e não do Comando da Aeronáutica.

→ Estabelece regras sobre o uso de lugares ociosos na aeronave.’

138. Na Nota Técnica 62/2020/AS/SAGEP/SAG, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais considerou que a análise jurídica realizada estava alinhada com a diretriz governamental de austeridade nos gastos públicos e de padrão ético elevado na conduta de agentes públicos, e ratificou a proposta de decreto.

139. Ao analisar o Decreto 10.267/2020, nota-se que ele não apenas não acabou com a possibilidade de utilizar aeronaves da FAB para deslocamento ao local de residência, como garantiu a qualificação automática de voo por motivo de segurança. Assim, ao contrário do que consta no parecer, a versão final do decreto acabou por autorizar a realização de voos para o local

de residência, possibilidade esta que havia sido revogada em 2015, mediante o Decreto 8.432, de 9/4/2015.

140. Ao comparar o disposto no parecer jurídico da Subchefia de Assuntos Jurídicos com o Decreto 10.267/2020, nota-se que o regulamento contradiz diversas passagens do que fora aprovado pelo parecer quando da análise da minuta. O resultado é o decreto vigente, com suas contradições e insuficiências.

Comentários do gestor

141. Com vistas ao saneamento das irregularidades identificadas nos tópicos anteriores do achado em análise, foi proposta no relatório preliminar a expedição de recomendação à Casa Civil para que adotasse medidas no sentido de reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da Força Aérea para o transporte de autoridades.

142. E no que se refere ao achado 4, consistente na reduzida auditabilidade do serviço prestado em razão do descarte prematuro de documentos de prestação de contas e comprometimento da segurança da informação, foi proposta determinação ao Comando da Aeronáutica para que implantasse, no prazo de 180 dias, sistema eletrônico de gestão do serviço de transporte aéreo de autoridades.

143. Em comentários a essa proposição, analisados no item 2.1.9 do apêndice II deste relatório, a FAB pontuou que seria recomendável aguardar a atualização do arcabouço regulatório de uso das aeronaves antes de se iniciar o desenvolvimento do sistema, de modo a evitar retrabalho e desperdício de recursos com alterações posteriores que poderiam ser necessárias para que o sistema espelhasse os procedimentos e controles estabelecidos na novel norma.

144. Além disso, na análise dos comentários foram ressaltados dois aspectos que não haviam sido considerados no relatório preliminar. O primeiro é que a implementação dos ajustes requeridos para saneamento dos dois achados (atualização normativa e implantação de sistema) requer a participação do Ministério da Defesa, do Comando da Aeronáutica e da Casa Civil, cada um com competências específicas, interdependentes e complementares, conforme delineadas no Decreto 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

145. E o segundo aspecto diz respeito à constatação de que parte das oportunidades de melhoria identificadas no Decreto 10.267/2020, listadas na proposta de recomendação à Casa Civil que constou do item 350 do relatório preliminar, trata de falhas de regulação cujo saneamento não se insere na seara discricionária do gestor, a exemplo da ausência de critérios objetivos para a análise de economicidade da utilização de aeronave oficial em detrimento da comercial. Em se tratando de princípio constitucional da administração pública, a definição de parâmetros para aquela análise constitui um poder-dever do administrador público, e não uma mera faculdade. Havendo caráter impositivo na atuação, a expedição de determinação, nos termos da Resolução TCU 315/2020, é a medida prevista.

146. Diante dessas constatações e com base em previsão contida nos §§ 3º e 4º do art. 7º da mencionada resolução, necessário ajustar o encaminhamento anterior relativo ao presente achado contido no relatório preliminar, para que, no lugar de recomendação, seja proposta determinação para elaboração de um plano de ação conjunto envolvendo todos os três órgãos citados, o qual deverá conter providências que levarão em consideração a inequívoca vinculação entre a atualização normativa e a implantação de sistema. Conforme motivos elencados na análise dos comentários, o prazo máximo para a implementação de todas as ações do plano, com a entrada em vigor da atualização normativa, propõe-se ser de até 180 dias.



Conclusão

147. Tanto o Decreto 10.267/2020 quanto a Portaria Normativa 62/GM-MD/2020 contêm disposições imprecisas e, por vezes, conflitantes. Na forma atual, permitem o uso das aeronaves por um rol aberto e indefinido de agentes públicos, não delimitam claramente a demonstração da necessidade do emprego, atribuem a responsabilidade pela alocação de vagas remanescentes ao requisitante e não ao operador do serviço, entre outras situações que comprometem o uso regular, eficiente e impessoal do serviço.

148. Com os custos do transporte individual de passageiros pela Força Aérea sendo significativamente mais caros do que os da aviação comercial, o uso da aviação estatal enseja um elevado desperdício de recursos públicos.

149. A atual regulação é falha, com brechas que permitem o uso antieconômico e subjetivo do serviço, com consequente desperdício de recursos públicos e violações ao princípio da impessoalidade.

150. Há, portanto, necessidade de revisão do marco normativo, visando garantir que a prestação desse serviço esteja mais bem alinhada com os princípios da economicidade, eficiência, transparência e impessoalidade. Os aspectos mais críticos para a melhoria regulatória são os sugeridos no encaminhamento.

Proposta de encaminhamento

151. Ante o exposto, propor-se-á:

I – determinar à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação do primeiro e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos art. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da Força Aérea para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:

a) estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes, no pedido de apoio aéreo à FAB, que evidenciem:

i) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade, tendo em vista o custo superior dos deslocamentos da Força Aérea em comparação com a aviação comercial, notadamente para destinos bem atendidos pela aviação privada;

ii) a demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade;

iii) a completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF;

iv) a demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança;

b) definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes nos voos;

c) fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa para autoridades não listadas na norma atual;

d) atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves;

II – recomendar ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 11º, I, da Resolução TCU 315/2020, que elaborem paradigma normativo com critérios



objetivos para emprego do serviço por autoridades amparadas pelas disposições do art. 2º, § 2º do Decreto 10.267/2020, até que sobrevenha nova regulamentação.

Benefícios do controle

152. *A inexistência de justificativas para o uso de aeronaves da FAB em detrimento da aviação comercial levou à utilização do serviço em situações desvantajosas. Esses mesmos elementos levaram ao uso antieconômico do serviço e ao desperdício de recursos públicos.*

153. *Para endereçar o problema, é proposta a revisão da norma de referência para remover inconsistências internas e lacunas que possibilitam o uso antieconômico e indevido do serviço. Espera-se que essa medida promova o uso mais racional e eficiente do serviço de transporte de autoridades e a economia de recursos públicos.*

Conclusão do capítulo

154. *O arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte de autoridades traz lacunas, inconsistências e contradições. Não apenas falha em estabelecer diretrizes claras e inequívocas para a operacionalização do serviço, mas também abre margem para seu uso antieconômico e em afronta ao princípio da impessoalidade, possibilitando eventual desperdício de recursos públicos.*

155. *A norma prevê a necessidade de se justificar o emprego da aviação oficial em lugar da aviação comercial, mas não delimita critérios a serem observados nessa justificativa que evidenciem: a efetiva necessidade de emprego da FAB em lugar da aviação comercial, considerando aspectos relativos à economicidade; necessidade do transporte dos membros da comitiva para o atendimento da agenda da autoridade; a perfeita identificação dos passageiros, incluindo funções públicas desempenhadas e registros de CPF, ou passaporte, no caso de estrangeiros; e demonstração do risco para a autoridade, caso invocado motivo de segurança, incluindo elaboração e remessa de termo de classificação da informação.*

156. *O decreto atribui ao requerente do voo a faculdade de fixar paradigma para aproveitamento de vagas ociosas, em lugar de fazer a atribuição ao operador do serviço. Embora indique as autoridades legitimadas a requererem o apoio aéreo, a norma faculta ao MD a possibilidade de autorizar o uso das aeronaves por outras autoridades, sem fixar qualquer paradigma para a concessão. Essa faculdade gera conflito interno na norma, por desautorizar as limitações de autoridades constantes do rol inicial do art. 2º.*

157. *A esse conjunto de insuficiências, aglutina-se a inobservância dos requisitos nela apontados. Os requerimentos de voos, em sua quase totalidade, não observam todos os requisitos fixados na norma de regência. São pedidos para os quais não foram: justificados o emprego da aviação oficial em lugar da comercial, substancialmente mais barata; identificados, de modo completo, os passageiros e evidenciada sua ligação com o cumprimento da agenda da autoridade; declinada a finalidade da missão; justificado formalmente o motivo; entre outras insuficiências.*

158. *Conforme evidenciado, há órgãos que sequer observam a necessidade de coligar formalmente as informações exigidas para o pedido de apoio aéreo, e outros que não preservaram ou não foram capazes de localizar os registros, que devem ser mantidos para efeito de transparência, conforme definido no próprio decreto, e exigido pela LAI; e que se constituem em elementos indispensáveis para a prestação de contas e para documentações de arquivo.*

159. *A fragilidade da regulação e a inobservância de seus termos pelos órgãos solicitantes fragilizam a observância da legalidade, legitimidade, economicidade, prestação de contas, impessoalidade e a transparência da atividade estatal.*



160. *Urge, portanto, o aperfeiçoamento do arcabouço normativo e, até lá, a estrita observância de seus termos. Com esse fito, são sugeridas as medidas do encaminhamento.*

Encaminhamento

161. *Recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 11º, I, da Resolução TCU 315/2020, que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 a elaborar seus requerimentos para apoio aéreo do Comando da Aeronáutica com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 e a manter a documentação correspondente arquivada para prestação de contas da atividade institucional e para o provimento da transparência da mesma atividade, em cumprimento a disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto, na IN TCU 84, art. 34, e na Lei 12.527/2011, art. 5º.*

162. *Dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que a não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros, e conflita com disposições contidas na IN Conjunta MP/CGU 1/2016, IN CGU 3/2017, Decreto 9.203/2017 e do Decreto 11.237/2022.*

163. *Determinar à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação do primeiro e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos art. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da Força Aérea para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:*

a) estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes, no pedido de apoio aéreo à FAB, que evidenciem:

i) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade, tendo em vista o custo superior dos deslocamentos da Força Aérea em comparação com a aviação comercial, notadamente para destinos bem atendidos pela aviação privada;

ii) demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade;

iii) completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF;

iv) demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança;

b) definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes;

c) fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa, quando remeter ao Ministério a competência para autorizações de emprego da aviação da FAB no transporte de autoridades;

d) atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves;

II – recomendar ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 11, I, da Resolução TCU 315/2020, que elaborem paradigma normativo com critérios objetivos para emprego do serviço por autoridades amparadas pelas disposições do art. 2º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, até que sobrevenha nova regulamentação.

ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA***Achado 3 – inexistência de justificativas para o uso de aeronaves da FAB em detrimento da aviação comercial, significativamente mais econômica***

164. A estrutura regulatória exige que a autoridade solicitante mantenha o registro da motivação e a comprovação da situação que motivou a solicitação (art. 6º, inciso II e III, do Decreto 10.267/2020), bem como avalie a efetiva necessidade de utilização das aeronaves da FAB em substituição a voos comerciais (art. 5º).

165. Um dos requisitos exigidos é a motivação do uso FAB em lugar da aviação comercial. Muito embora se possa intuir que o paradigma a ser observado é a economicidade na escolha, não há definição formal do que deve ser observado nesse caso.

166. Conforme já evidenciado, esse aspecto não é formal e cuidadosamente abordado pelos requerentes, sendo as poucas justificativas carregadas com esse registro abstratas e fragilmente embasadas. A falta de critério inequívoco e análise prévia dos pedidos para conferir a existência da motivação alegada pode explicar a ocorrência de voos que custaram até cem vezes mais do que a alternativa da aviação comercial.

Custos do transporte executado pela FAB foram consideravelmente maiores do que os da aviação comercial

167. A análise que se segue levou em consideração os custos das horas de voos, a quantidade de passageiros transportados, destinos e durações dos voos, todas informações providas pela Força Aérea. Considerou, ainda, custo médio de passagens aéreas publicados pela Agência Nacional de Aviação Civil. A metodologia utilizada para os cálculos está descrita em detalhes no apêndice III.

168. Para fins de cálculo dos custos do transporte aéreo realizado pela FAB e posterior comparação com os custos da aviação comercial, foram utilizados dados de voo apenas do ano de 2024. E o motivo para tal foi que somente para esse exercício a FAB forneceu a identificação, com documentos comprobatórios, dos passageiros embarcados, o que conferiu à informação prestada maior fidedignidade. Para os anos de 2020 a 2023, o COMAER informou apenas a quantidade de passageiros embarcados sem evidências que a suportem.

169. Os dados obtidos pela equipe e utilizados para o cálculo compreendem os voos realizados entre 1º/1 e 31/7/2024, no total de 1.167, e que transportaram 11.878 passageiros.

170. Foi verificado que o custo de cada passagem aérea individual da FAB foi, em média, 6,4 vezes mais alto do que o custo estimado de uma passagem aérea na aviação comercial. O apêndice III contém o detalhamento de como se chegou a esse índice comparativo de custos, com todas as informações consideradas para se estimar o custo do deslocamento aéreo pela FAB e o custo correspondente na aviação comercial.

171. Na planilha Excel anexada à peça 142 como item não digitalizável, consta, para cada passageiro transportado, o índice comparativo de custos, bem como os valores das duas opções de transporte utilizados no cálculo, cujo detalhamento se obtém ao se clicar nas células correspondentes.

172. Uma limitação ao trabalho foi a impossibilidade de se calcular o índice para todos os passageiros transportados, haja vista a ausência de dados históricos de preço de passagens comerciais para 283 trechos voados, 24% do total.



173. Em 369 voos realizados pela Força Aérea (32% do total), o custo do transporte individual superou em mais de 20 vezes o custo da aviação comercial. O voo mais antieconômico teve um custo de 160 vezes o custo do seu correspondente comercial. Em apenas 11 voos, o custo da FAB foi inferior ao custo da alternativa comercial.

174. Nos trechos mais solicitados e amplamente cobertos pela aviação comercial, entre Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, 393 voos (1/3 do total), o custo médio do transporte individual ficou 8,9 vezes superior ao custo da alternativa na aviação comercial.

175. No consolidado, se considerados todos os voos em que foi possível obter o índice comparativo de custos, no total de 884 (76% do total), a economia estimada aos cofres públicos, caso utilizada a aviação comercial, seria de R\$ 36.1 milhões no período compreendido entre janeiro e julho de 2024 (7 meses). Se utilizado o valor apurado acima e feita uma projeção para a economia estimada no período de 1 ano, o valor chegaria a R\$ 81.6 milhões.

176. O custo substancialmente mais elevado requer fundamentação formal e clara que justifique o emprego da aviação oficial em detrimento da comercial. O critério economicidade deve ter primazia na avaliação do emprego e em sua justificativa. Exceto pelos casos em que a própria economia de recursos não puder ser atendida, em situações de efetivo risco para a autoridade, a ser devidamente motivada e demonstrada; ou para emergências, a aviação comercial deve ser utilizada.

Solicitações de transporte pela FAB não são justificadas ou avaliadas

177. Conforme se verifica da planilha Excel anexada à peça 143, na maior parte dos voos realizados no período auditado, 78,7% do total, o transporte ocorreu por motivo de serviço, e o único critério utilizado para a solicitação foi a existência de um compromisso da autoridade, não tendo sido realizadas avaliações quanto aos custos envolvidos, mesmo nos casos em que as passagens comerciais foram, e são, significativamente mais baratas, como nos casos dos trechos entre Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo.

178. Propostas para estabelecer critérios objetivos para a caracterização da necessidade de utilização das aeronaves da FAB, com inclusão de outras instituições como colaboradoras, constam na Nota Técnica 13/ASS DEORG/DEORG/SEORI/SG/MD/2019, emitida pela Secretária-geral do Ministério da Defesa em análise da minuta de normativo que resultou no Decreto 10.267/2020. No entanto, tal sugestão foi ignorada e o decreto foi editado sem disposições nesse sentido.

179. Sem o estabelecimento de critérios objetivos para a análise de economicidade, resta prejudicada sua própria realização, pois não se tem parâmetros mínimos que esclareçam quais circunstâncias autorizariam a escolha por opção de transporte mais onerosa aos cofres públicos.

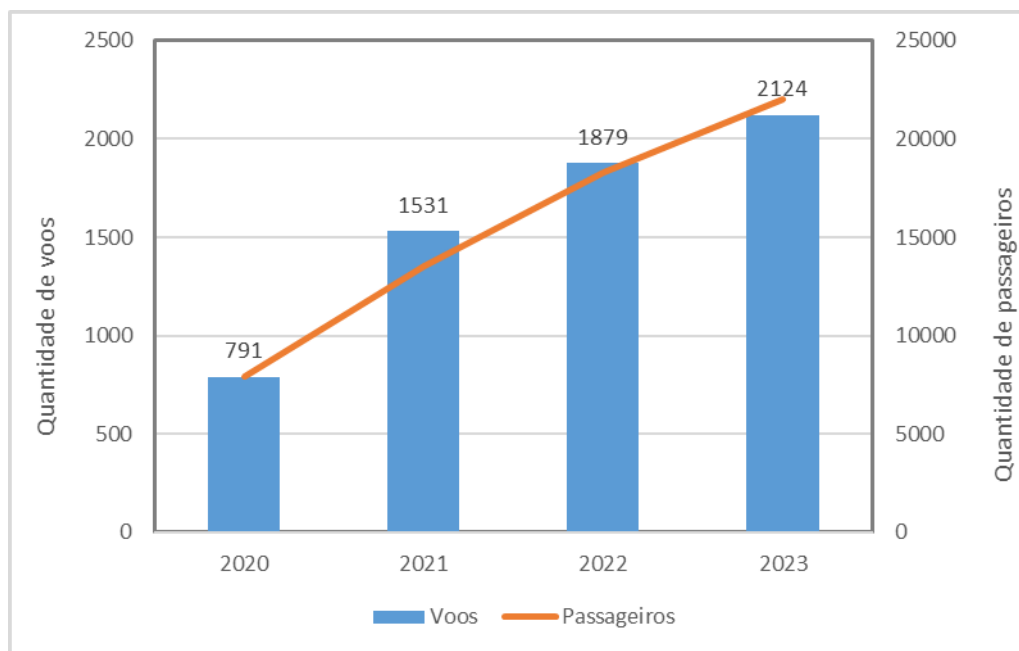
180. Não são realizadas avaliações ou justificativas quanto a eficiência ou economicidade da utilização das aeronaves da FAB, de modo que voos são realizados ainda que tenham custo significativamente mais elevado e existam alternativas comerciais que supririam a necessidade.

Crescimento acentuado do número de voos

181. De março de 2020 até julho de 2024, foram realizados 7.491 voos. Foram 791 voos em 2020, 1.531 em 2021, 1.879 em 2022 e 2.124 em 2023. Para 2024, temos dados parciais, de 1º/1 a 31/7/2024 e, no período, foram realizados 1.166 voos. De 2020 a 2024, os voos foram solicitados por 44 autoridades e transportaram 73.612 passageiros para uma média de 440 destinos por ano, tendo sido realizado 299 voos com destino internacional.

182. Os números revelam crescimento expressivo, ano a ano, do uso dessas aeronaves, conforme gráfico 1. Para 2024, mantida a média mensal dos sete primeiros meses do ano (até 31/7) para os cinco últimos, o ano terminaria com 1.999 voos realizados, o segundo maior da série.

Gráfico 1 – Quantidade de voos e de passageiros transportados de 2020 a 2023

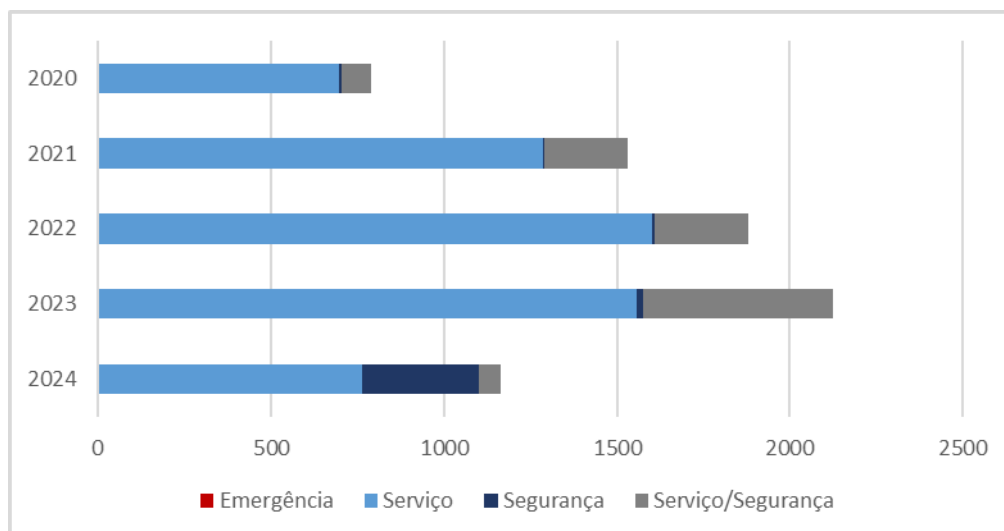


Fonte: Planilha Voos_2020-2024_dados_gerenciais_consolidados”

183. Dentre os quase 7.500 voos no período de 2020 a julho de 2024, apenas sete foram por motivo de emergência médica e 377 por segurança. A maior parte, 5.898, foi por motivo de serviço e 1.209 por motivo de serviço/segurança.

184. Nesse cenário, as viagens a serviço constituem a ampla maioria, 78,7% do total. Para elas, a priori, não haveria impedimentos para o uso da aviação comercial para as localidades de sua área de cobertura. Esse número poderia ser ainda maior, dado o uso do motivo segurança/serviço, não previsto do Decreto 10.267/2020, que representa 21,2% do total.

Gráfico 2 – Motivo informados para os voos



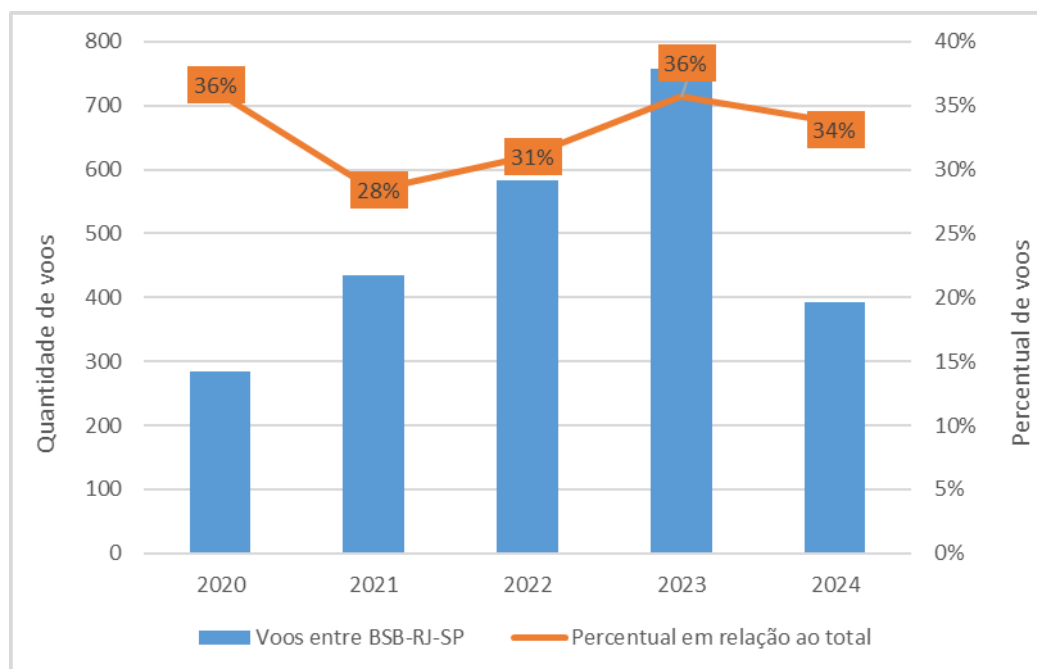
Fonte: Planilha “Análise de Voos”

185. Os dados do gráfico 2 apontam não apenas para um constante aumento do número de voos realizados pela Força Aérea, mas também para o aumento na proporção de voos classificados como por motivo de segurança. Essa constatação será explorada no achado 5, pois pode estar relacionada com a edição do Acórdão 852/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, que estabeleceu regras quanto ao sigilo de voos realizados por motivo de segurança.

Trechos mais solicitados são amplamente atendidos pela aviação comercial

186. Dos voos realizados entre 2020 e julho de 2024, os trechos entre Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo representaram 1/3. Para esses trajetos, o índice comparativo de custos foi de 8,9. Nesses trechos, há ampla oferta de alternativas comerciais diariamente.

Gráfico 3 – Quantidade e percentual de voos entre Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo



Fonte: Planilha “Voos 2020-2024 dados gerenciais consolidados”

187. A multiplicidade de opções de datas e horários em pontes aéreas permitem o emprego da aviação comercial para atendimento de necessidades de deslocamento a um custo bem inferior ao da aviação pública. Nada obstante, a opção comercial sequer é considerada, a se ver pela inexistência de análise da necessidade da aviação comercial quando do requerimento à FAB, ou pelas frágeis justificativas, quando existentes.

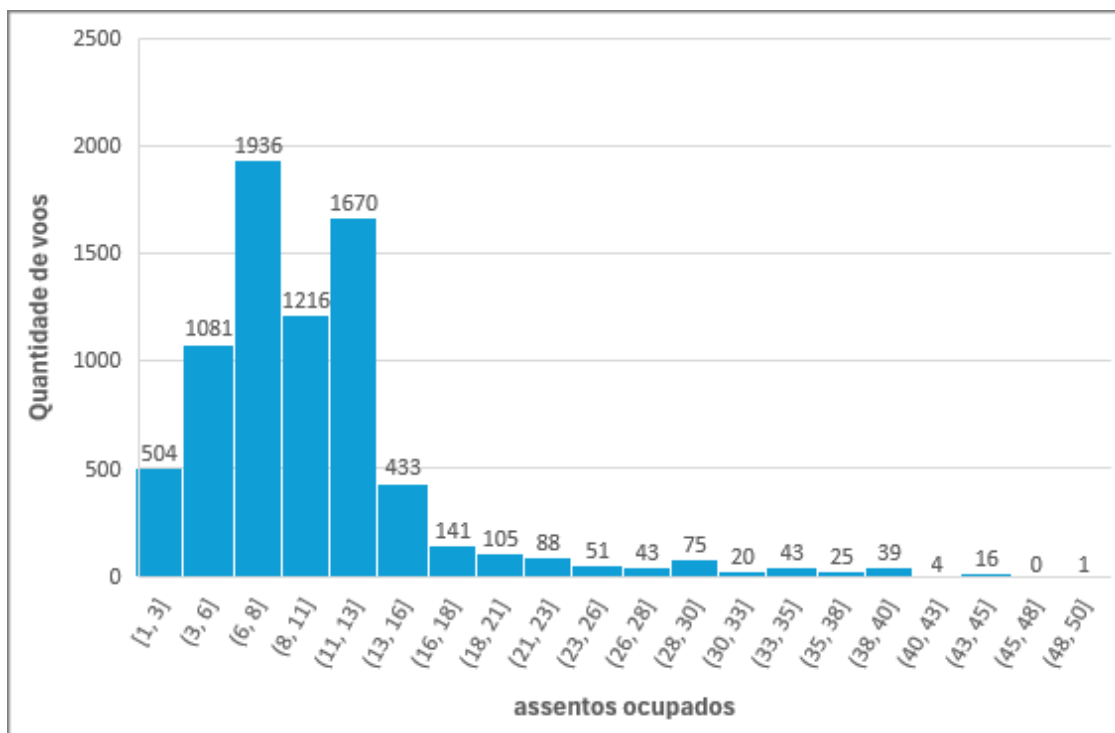
Ineficiência em decorrência da baixa taxa de ocupação de assentos

188. Um aspecto que também foi avaliado com base nos dados das planilhas Excel contidas às peças 144 e 145 foi a taxa de ocupação de assentos para cada deslocamento.

189. Foi possível levantar que, no período de 2020 a julho de 2024, foram realizados 111 voos para o transporte de apenas 1 passageiro e 1.585 voos (21%) para transportar até 5 passageiros, sendo que a aeronave utilizada pela FAB com menor capacidade de transporte comporta 8 passageiros. E as demais configurações levam 12, 14, 16, 30, 36 e 50.

190. A taxa média de ocupação de assentos, considerando todos os voos realizados no período 2020-2024 e todos os modelos de aeronaves empregados, foi de 55%. O gráfico abaixo ilustra a distribuição dos voos realizados no período 2020-2024, no total de 7.491, pela quantidade de assentos ocupados.

Gráfico 4 – Quantidade de voos por assentos ocupados 2020-2024



Fonte: “Histograma voos por assento 20-24”

191. A tabela abaixo, por sua vez, indica o percentual de ocupação de assentos em relação à capacidade de transporte de cada modelo de aeronave, considerando todos os voos realizados no período auditado (2020-julho 2024).

Tabela 1: Taxa de ocupação média de assentos por modelo de aeronave 2020-2024

Assentos disponíveis por modelo de aeronave	Soma assentos disponíveis (a)	Soma assentos utilizados (b)	Taxa de ocupação de assentos (b/a) %
8	192	151	79
12	89448	60518	68
14	54936	39773	72
16	544	274	50
30	8400	5280	63
36	100080	49823	50
50	185200	83847	45
Total	438800	239666	55

Fonte: Planilha “Voos 2020-2024 taxa de ocupação assentos”

192. A constatação de uso não ótimo das aeronaves reforça análise já realizada sobre a necessidade de haver melhor regulamentação a respeito da tomada de decisão e dos critérios para uso compartilhado de aeronaves, de modo a minimizar essa ineficiência, que impacta diretamente economicidade no emprego da aviação estatal.

Conclusão

193. A utilização das aeronaves da Força Aérea para o transporte de autoridades é uma alternativa estimada 6,4 vezes mais dispendiosa que a aviação comercial, em média. Sua utilização tem sido crescente, tanto em número de voos quanto em passageiros transportados, mesmo



em trechos que são amplamente atendidos por voos comerciais. Em 32% dos casos, os custos de transporte da FAB superaram em mais de 20 vezes o da alternativa comercial.

194. *Embora a norma vigente requeira a ‘análise’ da necessidade do emprego FAB em detrimento da aviação comercial, ela não estabelece contornos do que deva ser feito e, nessas condições, praticamente análise alguma é produzida.*

195. *A ausência de justificativas claras para a escolha de voos da FAB leva ao uso ineficiente e antieconômico do serviço. Urge, portanto, estabelecer critérios objetivos para justificar o emprego da aviação oficial e evitar a utilização indiscriminada e mais cara dessa opção, aspecto já endereçado no encaminhamento do capítulo anterior.*

TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Achado 4 – reduzida auditabilidade do serviço prestado em razão do descarte prematuro de documentos de prestação de contas e comprometimento da segurança da informação

196. *A realização do transporte aéreo de passageiros pela FAB é ato administrativo que gera despesas para o Erário e deve observar requisitos fixados na legislação para sua execução e correspondente prestação de contas.*

197. *Neste capítulo, é discutido o descarte prematuro de dados em detrimento de comandos normativos e legais que preveem a necessidade de sua preservação para a prestação de contas, guarda de arquivo e para prover a transparência do serviço.*

198. *Cuida-se, também, da gestão inadequada de informações relevantes para a atividade estatal, resultado do emprego de documentos e planilhas eletrônicas avulsos, em lugar de seu gerenciamento mediante processos de trabalho eletrônicos aptos a permitir a visualização de trilhas de responsabilidade, garantir a segurança da informação, prover transparência ativa, permitir a produção de dados gerenciais, entre outras externalidades vantajosas para a gestão.*

Descarte irregular de documentação dos voos realizados

199. *Segundo o COMAER, os dados dos passageiros transportados desde a edição do Decreto 10.267/2020 e até o fim de 2023 teriam sido descartados sob a premissa de que cabia ao requisitante do voo manter os registros, em razão da interpretação combinada do art. 20, III, da Lei 7.565, de 19/12/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), com o art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020.*

200. *Contudo, o art. 20, III, do Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece como condição para voos no espaço aéreo brasileiro a existência da lista de passageiros:*

‘Art. 20. Salvo permissão especial, nenhuma aeronave poderá voar no espaço aéreo brasileiro, aterrissar no território subjacente ou dele decolar, a não ser que tenha:

I - marcas de nacionalidade e matrícula, e esteja munida dos respectivos certificados de matrícula e aeronavegabilidade;

II - equipamentos de navegação, de comunicações e de salvamento, instrumentos, cartas e manuais necessários à segurança do voo, pouso e decolagem;

III - tripulação habilitada, licenciada e portadora dos respectivos certificados, do Diário de Bordo da lista de passageiros, manifesto de carga ou relação de mala postal que, eventualmente, transportar.’

201. *O dispositivo não estabelece qualquer outra condição sobre a lista de passageiros que não seja sua existência, donde não amparada a decisão de se proceder ao descarte do documento com base na referência legal aludida. A dispensa desses registros, além de implicar inobservância indireta de determinação do Tribunal, infringiu disposições legais relativas à prestação de contas e à política nacional de arquivos.*



202. *A Instrução Normativa TCU 84, de 22/4/2020, que rege a prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública, estabelece, em seu art. 34, que as unidades prestadoras de contas devem manter a guarda dos documentos comprobatórios de cada exercício pelo prazo mínimo de 5 anos a contar da data do encerramento do exercício financeiro. Consequentemente, para o exercício financeiro de 2020, por exemplo, a guarda é obrigatória até dezembro de 2025.*

203. *Como já evidenciado, as listas detidas pelas autoridades, no mais das vezes com registros bastante incompletos, não são suficientes para documentar os fundamentos do ato exercido pela Força Aérea, haja vista sua incompletude, a possibilidade de inclusões e exclusões de última hora dos passageiros embarcados, sua retenção por terceiros etc. São os registros constantes da lista de embarque que contém os elementos basilares para a fundamentação do ato de transporte.*

204. *De fato, o serviço de transporte se legitima no deslocamento de passageiros legalmente amparados e para finalidades compatíveis com o interesse público. Sem as informações sobre os passageiros transportados, não é possível assegurar a observância dos pressupostos de fato e de direito que justificaram o voo. Consequentemente, inviável a prestação de contas das despesas incorridas.*

205. *A Lei 8.159, de 8/1/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos, fixa regras de gestão de documentação e proteção especial a documentos de arquivo como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação – art. 1º. Conforme estabelece, o descarte de documentos produzidos por instituições públicas será realizado mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua esfera de competência. No caso do Ministério da Defesa, a norma de regência foi aprovada por intermédio da Portaria Arquivo Nacional 154, de 18/10/2013.*

206. *Conforme esposado no Ofício 37/GTE/2467, o gestor da informação tem ciência da necessidade de preservá-las para atender os preceitos que regem a preservação de documentos de arquivo, cujo prazo mínimo de retenção é de 5 anos na fase em que são mais necessários, segundo fixado na norma NSCA 214-1, anexo da Portaria NA/MJ 154/2023. O seu descarte prematuro, portanto, descumpriu normas de preservação de documentos públicos.*

Omissão na observância dos requisitos para o ato administrativo

207. *O transporte das autoridades e comitivas é ato administrativo que gera despesa e que deveria ter seus elementos motivadores confirmados pela FAB antes do emprego do meio. Deveras, cumpre ao gestor balizar sua atuação com base nos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, interesse público e eficiência, entre outros previsto no arcabouço legal da República, e.g.: Constituição Federal, art. 37, caput, e Lei 9.784/1999, art. 2º, caput.*

208. *Como em qualquer ato administrativo, a realização do transporte aéreo requer que seu executor verifique, previamente, os requisitos do ato: 1) competência: do executor, para agir, e do requerente, para solicitar; 2) finalidade: que deve ser sempre pública; 3) forma: sempre formal e completa; 4) motivo: declinado de modo claro, formal e embasado na legalidade e legitimidade; 5) objeto: fim pretendido.*

209. *Contudo, o Comaer não emite qualquer juízo de valor acerca da motivação proposta por cada uma das autoridades a serem apoiadas. Conforme afiança, atua como mero executor das demandas, haja vista entender que não lhe cabe se imiscuir no mérito das justificativas apresentadas pelas autoridades que solicitam o transporte aéreo. O reflexo desse posicionamento é a execução do ato sem a confirmação de seus requisitos autorizadores, sob o prisma equivocado de que isso cabe tão somente ao solicitante. Evidentemente, como o requerimento de apoio à FAB é*



igualmente ato administrativo, cumpre ao solicitante observar os requisitos exigidos em sua solicitação e, igualmente, preservá-los. Afinal, a documentação que formaliza o pedido, o embasa e documenta, constitui-se em suporte documental para prestação de contas e publicidade por parte do solicitante.

210. *Contudo, a despesa pública relativa ao transporte é reflexo da decisão do órgão executor de levar adiante a solicitação. Essa é a decisão mais crítica no que se refere à conformação legal do ato de despesa, e é da responsabilidade exclusiva do Comaer, que não pode prescindir da observância dos requisitos autorizadores do ato administrativo para executá-lo, sob pena de omissão, cuja consequência possível é o prejuízo aos cofres públicos por gastos não justificáveis.*

211. *Consoante já demonstrado, em diversos dos requerimentos há falhas: na evidenciação efetiva da necessidade de uso da FAB em detrimento da aviação comercial; na demonstração da agenda que corrobore a finalidade pública da missão; na demonstração de vinculação da comitiva à agenda da autoridade, essencial para justificar o transporte desses passageiros; entre outras. Nesses casos, não só os órgãos requerentes falharam em documentar e justificar seus pedidos, mas também o órgão executor, que não observou os critérios exigíveis para o ato de transporte, sob premissa equivocada de que essa observância caberia unicamente ao solicitante.*

Planilhas de voos com dados incompletos

212. *O COMAER passou a publicar a lista de passageiros nominalmente identificados apenas após 29/4/2024. A análise das listas emitidas a partir de abril de 2024, contudo, revela registros com nomes incompletos e a identificação de passageiros mediante número de CPF inexistente. Nos dados relativos a passageiros transportados em voos de 2024, no total de 11.878, foram identificados 801 registros de CPF inexistentes na base da Receita Federal, conforme evidenciam as planilhas Excel à peça 146.*

213. *A constatação revela fragilidade no controle das requisições, favorecida pela ausência de sistema eletrônico de gestão das informações apto a prevenir a entrada de dados faltantes e inconsistentes, e com mecanismos de controle de acesso e de rastreabilidade, a exemplo de log de alteração, que permita a identificação do histórico de alterações dos dados. Como reflexo, os registros das operações não são confiáveis, pois não atendem a princípios básicos da segurança da informação: confidencialidade, disponibilidade, integridade e autenticidade.*

214. *A imprecisão dos registros, que compromete a prestação de contas da atividade e sua publicidade, resvala para uma condição mais crítica: a segurança das operações. De fato, sem a perfeita identificação do passageiro embarcado, há um risco aumentado para a segurança das tripulações e passageiros, o que não é aceitável para qualquer operador de transporte, muito menos para uma força aérea.*

215. *Esse tipo de constatação recomenda o aprimoramento dos controles internos utilizados para mitigar riscos para as operações. Medidas nesse sentido podem ser adotadas por meio da utilização de sistema eletrônico de gestão do serviço prestado pela FAB, operado tanto pelo usuário quanto pelo prestador do serviço de transporte, dotado de críticas e de controles automatizados que identifiquem autonomamente registros incorretos e ausentes, cujo saneamento seria condição para o prosseguimento e conclusão do pedido. Ou seja, falhas na alimentação inicial do sistema, de responsabilidade do usuário do serviço, sequer permitiriam a formalização do pedido de transporte, momento a partir do qual iniciaria etapa de análise da solicitação, agora sob a responsabilidade do prestador.*

Controle da atividade disperso em documentos avulsos

216. O Comando da Aeronáutica, em resposta ao pedido de cópia integral das bases de dados utilizadas para documentar e controlar o emprego das aeronaves da Força Aérea na forma do Decreto 10.267/2020, constante do subitem 9.6.2 do Acórdão 852/2024-Plenário, esclareceu (Ofício 28/AJUR-GABAER/4674):

‘(...) considerando a simplicidade das informações que são trabalhadas em cada acionamento, entendeu-se como desnecessária e antieconômica a concepção de um sistema digital específico e dedicado à gestão desses dados, sendo suficiente seu gerenciamento por intermédio de arquivos em formato digital.’ (destaque acrescido)

217. Convém pontuar que os únicos registros até então identificados acerca da gestão das informações relacionadas ao atendimento das solicitações de voos eram os constantes da divulgação no sítio da FAB, que contém dados em planilhas com o nome da autoridade requisitante, a origem, o destino e os horários de partida e chegada dos voos, o número de passageiros transportados e o motivo do deslocamento, dentre as três hipóteses listadas no art. 3º do Decreto 10.267/2020: segurança, emergência médica e serviço.

218. No âmbito da presente fiscalização, foi requerido o envio de dados na extensão e foram indicados na peça 7, que inclui registros relativos ao modelo de aeronave empregada, custo da hora de voo correspondente, quantidade de assentos disponíveis; quantidade de assentos utilizados; nome e dados de identificação dos passageiros transportados; nome, cargo e dados de identificação da autoridade solicitante; locais e horários de partida e de chegada; duração dos voos, entre outras (peça 12). Esses elementos foram considerados essenciais para a análise dos aspectos associados à legalidade, legitimidade e eficiência do emprego do acervo da FAB para atender os encargos do Decreto 10.267/2020. Houve pedido de prorrogação de prazo por trinta dias para atendimento da requisição, deferido.

219. Contudo, em resposta, foram encaminhadas planilhas com registros nominais de autoridades solicitantes, origem, data e destino dos voos, e o motivo declarado (segurança, médico, serviço), portanto, ainda mais restritas em termos de informações do que as disponibilizadas no site da FAB, que mencionam o número de passageiros que acompanharam as autoridades. Constatada a insuficiência das informações, foi reiterado o pedido.

220. A nova resposta não incluiu, na planilha Excel enviada, as informações relativas ao CPF da autoridade solicitante e dos passageiros, os nomes dos passageiros e informações sobre ocupação de vaga remanescente. Relativamente aos dados de CPF e nomes de passageiros, somente foram informados os relativos a voos realizados entre 5/1 e 23/1/2024, mesmo assim, com anonimização dos dados de CPF, em contraponto à orientação específica de não o fazer. A equipe constatou discrepância entre os registros encaminhados e os publicados no sítio da Força Aérea na internet. Em vista da incompletude das informações solicitadas, o pedido foi reiterado mais uma vez. Contudo, não precisou ser formalizado em requisição, tendo havido manifestação voluntária do COMAER nos autos.

221. Consoante arguido pelo gestor, em razão das sucessivas prorrogações de prazo concedidas pelo TCU para o fiel cumprimento do Acórdão 10.267/2022-Primeira Câmara, somente em 29/4/2024 o Comando da Aeronáutica passou a publicar as relações de passageiros, exceto dos voos por motivo de segurança, em razão do despacho do Relator do TC 007.081/2022-7 e da manifestação do presidente do TCU aprovada pelo Plenário do Tribunal em 30/4/2024, no âmbito do TC 037.056/2023-9. Ainda segundo esclarecido, todas as informações apontadas como não fornecidas constavam integralmente de mídia encaminhada à equipe de auditoria. Conforme aprofundado, a transcrição integral dos dados para a planilha eletrônica não ocorreu pelos seguintes motivos:



‘1) inexistência de um sistema específico que mantenha o registro dos dados de maneira estruturada, conforme Ofício nº 28/AJUR-GABAER/4674, de 15 de maio de 2024, e que permitisse a transcrição automática dos dados;

2) o grande volume de dados a serem transcritos manualmente, constantes em 1.800 relações de passageiros, o que motivou o fornecimento integral das informações no já mencionado CD encaminhado e não no bojo da planilha eletrônica; e

3) elevado risco à integridade dos dados, em razão da transcrição manual, o que terminou ocorrendo, por exemplo, no tocante aos dados dos voos, consoante registrado no item 25 da Peça 54.’

222. *A partir dos fatos destacados, resta evidente o prejuízo da gestão desestruturada do serviço, que impediu o Comaer de evidenciar, de pronto, as informações sobre o serviço solicitadas na forma da peça 7.*

223. *A gestão do serviço mediante o uso de sistema eletrônico específico, como já registrado, pode proporcionar a centralização do recebimento dos pedidos, com alimentação dos registros diretamente pelos usuários e submetidos a críticas e controles automáticos, o que simplificaria o controle do atendimento de requisitos normativos e legais. E concorreria para a observância de princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência pública, conforme previsto na Lei 14.129/2021, por fortalecer e simplificar a relação do poder público com a sociedade (art. 3º, I); por prover melhor transparência na execução do serviço (art. 3º, IV); favorecer a prestação de contas da atividade diretamente à sociedade (art. 3º, VI); por favorecer a otimização do processo de trabalho respectivo com o uso de tecnologia.*

224. *Atenderia, também, a Política Nacional de Segurança da Informação estabelecida por meio do Decreto 9.637/2018, cuja finalidade, nos termos do seu art. 1º, é assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação em âmbito nacional, requisitos que não são atendidos por meio do uso de planilhas Excel e documentos avulsos.*

225. *Adicionalmente, o que se constata ao se observar o ordenamento jurídico relacionado com a otimização, simplificação, desburocratização, agilidade, maior eficiência e transparência na prestação dos serviços públicos, é um movimento crescente, iniciado com a Lei de Acesso à Informação, em 2012, pela digitalização da atividade pública. Ainda em 2015, por meio do Decreto 8.539, estabeleceu-se prazo de 2 anos para que todos os processos administrativos da administração pública federal passassem a ser geridos na forma eletrônica. Avançando ainda mais sobre o tema da digitalização dos serviços públicos, a Lei 14.129/2021 estabeleceu como princípio e diretriz do governo digital e da eficiência pública o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública (art. 3º, VII).*

226. *Portanto, o que se verifica dos regramentos mencionados é que não há mais margem para o gestor público decidir se adota ou não processos de trabalho eletrônicos para basear a prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade, o que inviabiliza o acatamento da justificativa inicialmente apresentada, e não lastreada em evidências, de que seria desnecessária e antieconômica a adoção de sistema.*

227. *A adoção de sistema é tão essencial e útil para a gestão do serviço prestado pela FAB de transporte aéreo de autoridades que ela mesma reconheceu as dificuldades decorrentes de sua inexistência, ao registrar, por meio do ofício contido à peça 59, posição destoante em relação à apresentada no início da auditoria para justificar a inexistência de sistema. Conforme transcrição de seu conteúdo no item 221, a FAB imputou à falta de um sistema os atrasos e as falhas identificadas na prestação de informações a este Tribunal.*

228. *Portanto, sendo a adoção de tecnologia da informação em processos de trabalho princípio e diretriz estabelecidos em lei, cabe determinar à FAB, nos termos do art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para implementar um sistema*

informatizado para a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades realizado nos termos do Decreto 10.267/2020.

Impossibilidade de acesso a registros eletrônicos completos sobre a atividade que evidenciem trilhas de responsabilidade pelas autorizações dos atos correspondentes

229. *A gestão e o controle dos requerimentos, mesmo que guiados por documentos digitais, que dão andamento aos pedidos, se afunilam em registros feitos em planilhas avulsas, que não contêm referência aos autores dos lançamentos nela contidos, aos documentos de autorização para os deslocamentos reportados, entre diversos outros registros necessários para evidenciar inequivocamente a autenticidade dos registros ali feitos, fundamentais para documentar as premissas para a realização do ato. Não há, portanto, como já registrado, segurança na informação.*

230. *A gestão procedida com essas falhas pode comprometer a demonstração, de forma clara e objetiva, da boa e regular aplicação dos recursos públicos associados, essenciais para comprovar a legalidade e permitir evidenciação da eficácia, da eficiência e da efetividade da gestão – IN TCU 84/2020, art. 3º.*

231. *Há, conseqüentemente, premência em se endereçar esses óbices para aprimorar a qualidade e a confiabilidade dos registros.*

Obstáculo ao controle institucional e social em razão da dependência de tratamento dos dados disponíveis em planilhas eletrônicas em lugar de sistema eletrônico

232. *A indisponibilidade de sistema eletrônico de controle dos requerimentos, conforme aludido pelo próprio Comaer, implicou árdua tarefa para coligir, em planilha única, dados dispersos em diversas outras tabelas e documentos, processo demorado e de alto custo para o gestor, além de suscetível a erros. Essa demorada convergência de informações, contudo, foi necessária para as diversas análises visadas pela equipe de auditoria.*

233. *O conjunto completo dos registros é substrato tanto para o controle externo quanto para o controle social, que acabam prejudicados pela dispersão da informação e sua publicação em tabelas avulsas na Web.*

234. *Entre diversos outros encargos, a Lei 12.527/2011 fixa como dever dos órgãos e entidades públicos promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas – art. 8º. Essa divulgação é obrigatória em sítios oficiais na internet (§ 2º). Os referidos sítios devem atender, entre outros, aos seguintes requisitos:*

‘§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;’

235. *A forma atual de publicação dos dados na internet não permite a localização de informação na página, a gravação de relatórios ou o acesso automatizado, tampouco registro dos formatos utilizados para estruturar a informação. Novamente, o emprego de um sistema eletrônico de*

gestão do serviço poderia endereçar essas deficiências e permitir acesso rápido e direto à informação; garantir a integridade, segurança e consistência dos dados; oferecer um rastreamento detalhado de todas as ações que conduziram ao ato de despesa; facilitar o exame de conformidade com as leis e regulamentos; e favorecer o controle institucional e social.

Comentários do gestor

236. *Em comentários realizados pelo gestor alusivos à proposta contida no relatório preliminar de se determinar à Aeronáutica a elaboração de um sistema eletrônico para a gestão integral do serviço de transporte de autoridades, arguiu-se que seria recomendável aguardar a atualização do arcabouço regulatório de uso das aeronaves antes de se iniciar o desenvolvimento do sistema, de modo a evitar retrabalho e desperdício de recursos com alterações posteriores que poderiam ser necessárias para que o sistema espelhasse os procedimentos e controles estabelecidos na novel norma.*

237. *Procede a alegação do gestor, conforme análises dos comentários contidas no subitem 2.1.9 do apêndice II e no subitem 3.2.6 deste relatório, referente ao achado 2, que tratou das inconsistências e lacunas no arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte aéreo realizado pela FAB. Pelas razões lá elencadas, necessário ajustar a proposta de encaminhamento contida no relatório preliminar, de modo a inserir a proposta de determinação à FAB para elaboração do sistema no contexto do plano de ação que será proposto e que contemplará também a atualização normativa.*

Conclusão

238. *A análise da regularidade dos serviços prestados pela FAB no transporte de autoridades foi severamente limitada em razão do descarte das listas de embarque em suas aeronaves, notadamente, no período de 2020 a 2023. Essa dispensa de registros, que também configura desatendimento indireto do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, rel. Min. Weder de Oliveira, impediu a avaliação da legalidade e da legitimidade dos eventos que geraram as despesas públicas no período.*

239. *A decisão de se proceder ao descarte, sob premissa de que cabia à requisitante manter os registros, em vista da interpretação combinada do art. 20, III, da Lei 7.565/1986, e art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020, não se sustenta. A obrigação de reunir fundamentos para a execução do ato de despesa é do órgão executor, e o serviço se legitima no deslocamento de passageiros legalmente amparados e para atender às finalidades compatíveis com a norma. Sem os dados das listas de embarque não é possível assegurar que os pressupostos de fato e de direito, que justificariam o transporte, foram observados.*

240. *Consequentemente, resta inviável a prestação de contas das despesas incorridas e a análise de sua regularidade, estando desatendidas as disposições da IN TCU 84/2020, art. 34, que fixa a o prazo de retenção dos documentos comprobatórios de cada exercício pelo prazo mínimo de 5 anos a contar da data do encerramento do exercício financeiro. O descarte também representa inobservância do prazo de guarda dos documentos, conforme disposições da Lei 8.159/1991, c/c Portaria Arquivo Nacional 154, de 18/10/2013, que, igualmente, fixa em 5 anos o prazo para a retenção de documentos, conforme inclusive reconhecido pelo gestor no Ofício 37/GTE/2467. Tais irregularidades ensejam a necessidade de esclarecimentos visando possível responsabilização dos envolvidos, medida que será proposta no encaminhamento do achado 6.*

241. *As publicações, iniciadas em abril de 2024, comportaram falha na identificação de passageiros, que têm implicação para a prestação de contas do serviço e da autenticidade dos registros para efeito de transparência pública. Mais do que isso, esse tipo de falha comporta ampliação do risco para a segurança das tripulações, dos passageiros e do patrimônio público.*

242. *Relacionado à falha, está o controle da atividade por intermédio de documentos avulsos. Consoante admitido pelos gestores previamente ao início da fiscalização, a base de dados utilizada para documentar e controlar o emprego das aeronaves é constituída de planilhas avulsas. O controle da atividade, assim procedido, dificultou o levantamento de informações sobre a prestação do serviço. Conforme admitido pelo Comaer, a inexistência de um sistema específico, que mantivesse o registro dos dados de maneira estruturada e o grande volume de informações que teriam de ser registradas a partir de centenas de relações de passageiros, preveniu o fornecimento dos dados requeridos pela equipe de auditoria de modo rápido e completo. O processamento manual de grande massa de dados estaria na raiz da falha de integridade das informações – discrepância entre dados publicizados e dados encaminhados ao TCU –, consoante identificado pela equipe de auditoria.*

243. *Acréscase que a gestão das informações em documentos avulsos não revela os autores dos registros publicados ou qualquer referência aos documentos que balizaram a decisão de realizar o transporte, entre outros necessários para evidenciar inequivocamente a autenticidade da informação publicada. Nesse formato, não atende as orientações da Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, relativos à publicidade dos dados.*

244. *A gestão do serviço mediante o uso de sistema eletrônico específico é imposição legal e proporcionaria a centralização do recebimento dos pedidos, com alimentação dos registros diretamente pelos usuários, o que simplificaria o controle do atendimento de requisitos normativos e legais. Referido sistema, se observados requisitos mínimos de governança de tecnologia da informação, permitiria acesso rápido e direto à informação, garantiria sua integridade, autenticidade, disponibilidade, segurança e consistência, e ofereceria um rastreamento detalhado de todas as ações que conduziram ao ato de despesa, além de facilitar o exame de conformidade com as leis e regulamentos e favorecer o controle institucional e social. Concorreria, portanto, para a observância de princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência pública, conforme previsto na Lei 14.129/2021, e para os princípios da segurança da informação estabelecidos no Decreto 9.637/2018.*

Proposta de encaminhamento

245. *Dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que:*

I – o descarte das listas de embarque dos voos realizados entre 2020 e 2023 contraria disposições contidas:

a) na Instrução Normativa TCU 84/2020, art. 34, relativas à prestação de contas; e

b) na Lei 8.159/1991, arts. 1º e 9º, c/c Portaria Arquivo Nacional 154/2013, relacionadas à preservação de documentos públicos;

II – a omissão na observância dos requisitos para realização dos atos administrativos que resultaram nos transportes aéreos de autoridades auditados contrariou o disposto na Lei 9.784/1999, art. 2º, e princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput;

III – a publicação de planilhas de voos com dados de identificação incompletos e/ou inexistentes compromete a demonstração da legalidade do ato e contraria preceitos que regem a atuação do Estado consignados na Lei 9.784/1999, art. 2º;

246. *Determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, c/c art. 3, VIII, da Lei 14.129/2021, que insira no plano de ação objeto da proposição contida no subitem 3.2.8 deste relatório, o desenvolvimento, no prazo de até 180 dias contados da publicação da atualização normativa, de sistema eletrônico específico para realizar a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades, desde o recebimento dos pedidos até a*



autorização para os voos, de forma a assegurar, entre outros requisitos de governança de tecnologia da informação:

a) a integração de controles internos, preferencialmente automatizados, aptos a garantir o registro de todas as informações e anexação de todas as exigências formais requeridas no Decreto 10.267/2020 diretamente pelo usuário como condição para a admissão do pedido, bem como garantir a integridade, segurança, confidencialidade, autenticidade, disponibilidade e a consistência dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º);

b) mecanismos de rastreamento que possibilitem identificar o histórico de todas as ações executadas no sistema, seja pelo usuário ou pelo prestador do serviço, e de todos os documentos correspondentes produzidos, referentes às etapas de coleta de informações dos requerentes, à sua análise, às medidas saneadoras necessárias, e à tomada de decisão quanto ao atendimento do pedido;

c) o atendimento de princípios e diretrizes fixados na Lei 14.129/2021, relativos, entre outros:

1) à simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais;

2) à transparência na execução de serviços públicos;

3) ao dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão de recursos públicos;

4) ao uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho na administração pública; e

5) a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologia, de padrões e de formatos abertos e livres.

Benefícios do controle

247. *A auditabilidade do serviço prestado foi prejudicada pelo descarte irregular de documentos, falha na observância de requisitos para atos administrativos, controle da atividade mediante documentos avulsos e sem registros de responsabilidade. Esses mesmos elementos comprometem o exercício do controle institucional e social.*

248. *Para endereçar o problema, foi proposta ciência das irregularidades decorrentes da dispensa de documentos e da omissão na observância dos requisitos do ato administrativo. Foi também sugerida determinação ao Comando da Aeronáutica para que implemente sistema de gestão eletrônica do serviço. A medida visa atender a mandamus legal e possibilitará a integração de controles internos aptos a mitigar o uso não autorizado do serviço. Deverá prover, igualmente, mais eficiência à atividade e gerar informações para a prestação de contas e para transparência da atividade.*

Achado 5 – ausência de ato decisório formal de classificação da informação para justificar a falta de publicidade de listas de voos realizados por motivo de segurança

249. *A FAB tem classificado informações relativas a voos de autoridades como sigilosas sem ato que fundamente essa classificação.*

250. *Em nenhum dos requerimentos feitos pelas autoridades houve menção à necessidade de sigilo dos dados. A classificação das informações partiu da FAB e tem sido realizada de modo amplo e generalizado, em desconformidade com as disposições legais contidas na Lei 12.527/2011 e com os Acórdãos 1.926/2022-Primeira Câmara e 852/2024-Plenário do TCU.*

Adotou-se o sigilo como regra, em desacordo com a LAI

251. A Lei 12.527/2011 determina que a publicidade é a regra geral e o sigilo, a exceção (art. 3º). Adicionalmente, traz dispositivos que buscam criar uma cultura de transparência ativa, em que a Administração é instada a disponibilizar informações da atividade pública em sítios e portais na internet, independentemente de solicitações da sociedade.

252. Até 2022, a FAB publicava de modo incompleto as informações relativas ao transporte de autoridades realizados com base no Decreto 10.267/2020, com registro do nome da autoridade solicitante, mas sem a identificação dos passageiros transportados. O Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara determinou a publicidade dessas informações, em conformidade com a Lei 12.527/2011, nos seguintes termos:

‘9.2. determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, por força dos artigos 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e do artigo 20, inciso III, da Lei 7.565/1986, passe a divulgar no sítio eletrônico <https://www.fab.mil.br/voos> a lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos termos do Decreto nº 10.267/2020;’

253. O relatório que acompanhou o referido acórdão trouxe o seguinte trecho:

‘16. Assim, com exceção dos casos em que o sigilo se impõe – segurança da sociedade e do Estado – não se vislumbra motivo algum para que tal garantia seja infringida mediante ato normativo regulamentar, o qual dispõe sobre o transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica (Decreto 10.267/2020), revelando-se inconstitucional qualquer tentativa de obstar ou mesmo dificultar o direito constitucional de acesso à informação.’

254. Consoante externado pelo Tribunal, a classificação de informações como sigilosas é permitida apenas nos casos em que a publicidade possa representar riscos à segurança da sociedade e do Estado.

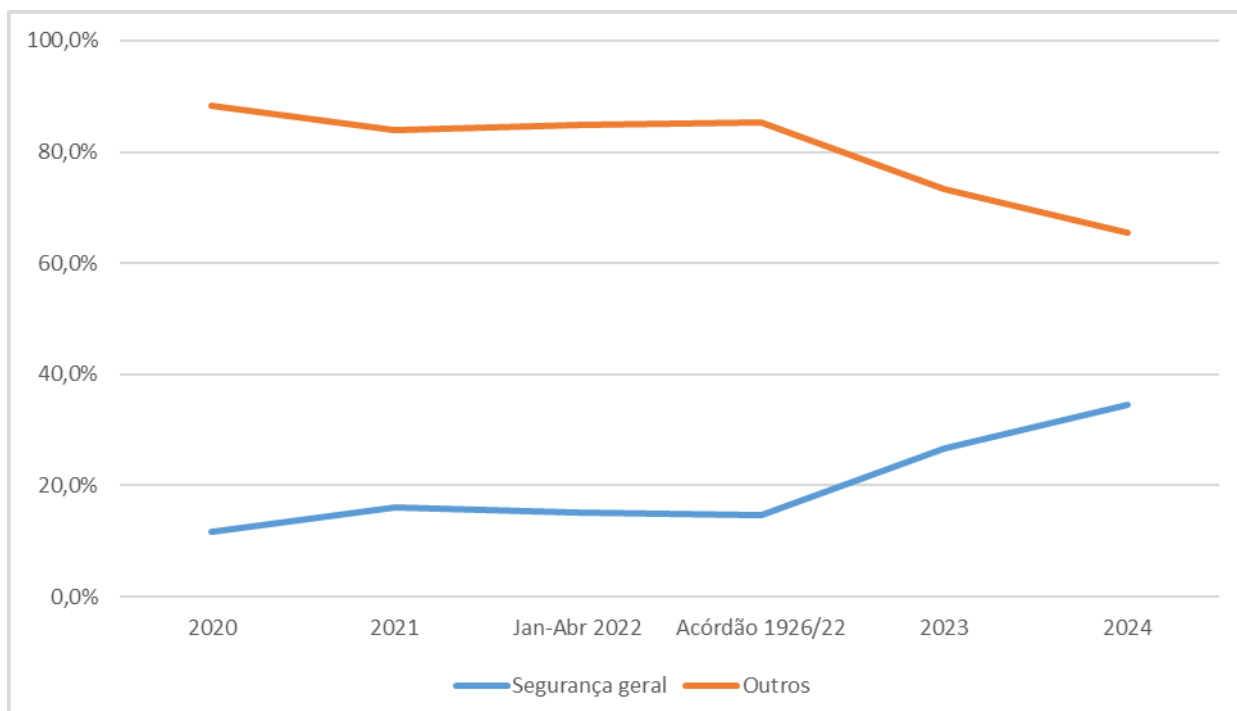
255. A decisão do Tribunal, ao passo em que prestigia o espírito da lei, de fomentar a transparência ativa da atividade estatal, reitera o cabimento de exceção à transparência nas hipóteses permitidas na lei. De plano, verifica-se que em nada autoriza classificações dissociadas das hipóteses legais.

Alteração no padrão de classificação de voos após o Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara

256. Após a publicação do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, houve paulatina elevação do número de voos classificados por motivo de segurança, em detrimento do motivo serviço, que antes era majoritário.

257. A alteração no regime de classificação dos motivos para os voos pode ser visualizada no gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Mudança no padrão de classificação dos voos após Acórdão 1.926/2022-1C



Fonte: Planilha “Análise dos voos 2020-2024”

258. Nota-se que, após a publicação do acórdão, elevou-se o percentual de voos classificados por motivo de segurança ou serviço/segurança. Ao mesmo tempo, houve uma queda acentuada dos voos pelos outros dois motivos, serviço ou emergência médica.

259. O uso ampliado da classificação segurança, ou serviço/segurança, levou à imposição de sigilo a um maior número de voos. E tudo isso mediante procedimento de classificação automático, em que o fato de o motivo declinado ser serviço/segurança ou segurança é utilizado como elemento considerado suficiente para classificar as informações do voo.

Procedimento de classificação de informações como sigilosas de modo automático é irregular

260. A FAB se opôs à publicação da lista de passageiros desde a edição do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara sob argumento de suposto risco para a segurança das autoridades e suas comitivas oriundos da publicação, a posteriori, das listas de passageiros transportados e demais dados da viagem, que inclusive foi considerado na decisão colegiada que levou à deliberação.

261. A respeito do risco invocado, é relevante destacar que em nenhuma das requisições de autoridades da amostra analisada houve solicitação de sigilo dos dados, donde inexistentes, ao menos para as autoridades solicitantes, risco residente na publicação dos dados de transporte, ainda que o pedido de transporte tenha decorrido do motivo segurança.

262. De fato, a arguição de motivo segurança de que trata o art. 3º, II, do Decreto 10.267/2020 resulta da avaliação de risco conduzida pelas autoridades no que respeita a seu deslocamento público por intermédio de companhias aéreas comerciais, nada tendo a ver com risco de segurança potencialmente oriundo da publicação posterior ao voo da lista de embarque.

263. Portanto, o argumento de que a publicidade da lista de passageiros dos voos comprometeria a segurança das autoridades não foi comprovado, principalmente quando se verifica que a opção pelo uso de aeronaves da FAB, em detrimento da aviação comercial, fundamenta-se justamente na segurança da autoridade, com decolagens e pousos sendo realizados geralmente em área militar (bases aéreas), com acesso restrito e controlado 24 horas por dia.

264. *Adicionalmente, também não se verifica, sob o argumento de conhecimento do roteiro habitual de uso das aeronaves, risco de comprometimento da segurança das autoridades que a publicização acarretaria, quando se leva em conta que diariamente elas realizam deslocamentos rodoviários de rotina (a exemplo de itinerários de ida e volta entre a residência e o trabalho), modal de transporte mais sujeito a acidentes do que o aéreo e, também, mais suscetível a atentados criminosos.*

265. *Quanto à informação prestada no processo de monitoramento (TC 007.081/2022-7) de que estaria em curso a elaboração de minuta de alteração do Decreto 10.267/2020 para tratar do tema, não se vislumbra em que medida alteração legislativa com essa finalidade afastaria a eficácia do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, o qual se baseou na Lei de Acesso à Informação, não sendo um decreto norma de estatura hierárquica apto a contrariá-la. Aliás, conforme será demonstrado adiante, considera-se que seria desnecessária alteração normativa, caso pretendesse tratar exclusivamente do assunto em análise.*

266. *O fato de a LAI prever, entre as hipóteses de restrição de acesso, informações que possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares (art. 23, inciso VII) dispensa reparos no acórdão deste Tribunal, pois, como já dito, ele retirou seu fundamento dela.*

267. *Por essa razão, o argumento de risco à segurança da autoridade e sua comitiva não seria o único a autorizar a não publicação de uma lista de passageiros por razões de sigilo. Ela poderia receber essa classificação caso sua divulgação resultasse em qualquer das consequências listadas nos demais incisos do art. 23 da Lei 12.527/2011, ainda que o voo se baseasse nas outras hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 10.267/2020 (emergência médica e viagem a serviço).*

268. *O que não teria amparo legal é restringir de forma indiscriminada, sem motivação, o acesso às listas de passageiros de voos realizados por motivo de segurança, principalmente quando não se vislumbra, conforme já analisado acima, razões para tal.*

269. *Mister destacar que sendo a publicidade preceito geral e o sigilo exceção (art. 3º, I, da Lei 12.527/2011), necessário que a classificação de uma informação como sigilosa seja devidamente formalizada e fundamentada, conforme orienta o art. 28 da citada lei, e que também seja motivada em atenção ao princípio da motivação que orienta a Administração Pública (art. 2º, caput, e 50, I, da Lei 9.784/1999).*

270. *Para tanto, não basta que se indique a existência de risco à segurança de uma autoridade e sua previsão legal entre os incisos do art. 23 da Lei 12.527/2011 para que se restrinja o acesso a uma lista de passageiros. Tais informações constituem apenas os pressupostos de fato e de direito (motivo), sendo necessário também se declinar a motivação, que consiste na explicação por escrito das razões que levaram à prática de determinado ato administrativo, de modo a possibilitar, a qualquer tempo, o controle administrativo e judicial sobre sua legalidade e legitimidade.*

271. *A motivação não se confunde, portanto, com o motivo, que constitui um dos requisitos do ato administrativo. Di Pietro (2014, p. 2019) define motivo como:*

‘Pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.’

272. *A respeito da diferenciação entre motivo e motivação, continua a autora (2014, p. 219-220):*

‘Não se confundem motivo e motivação do ato. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração

deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de "considerando"; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.'

273. *No caso concreto, a motivação estaria caracterizada com a resposta à seguinte pergunta: por quais razões a segurança da autoridade estaria em risco com a divulgação da lista de passageiros em momento posterior ao voo realizado?*

274. *A previsão de resposta a tal questionamento está disciplinada no Decreto 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação, o qual previu no art. 31 que deve constar do Termo de Classificação de Informação (TCI) tanto o motivo, com a indicação dos pressupostos de fato (inciso VII-A) e de direito (inciso VI), quanto a motivação (inciso VII).*

275. *A respeito da motivação dos atos administrativos, listam-se a seguir entendimentos deste Tribunal sobre a matéria, extraídos de sua jurisprudência selecionada.*

'Os atos administrativos precisam ser motivados expressamente, para permitir ampla defesa dos envolvidos e correta compreensão dos fatos pelos órgãos de controle.' (Acórdão 2.826/2014-Plenário, datado de 22/10/2014, de relatoria do Ministro-Substituto Weder Oliveira)

'Em consonância com a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato praticado pelo agente público se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade e a responsabilização de quem deu causa.' (Acórdão 1.147/2010-Plenário, datado de 19/5/2010, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman)

276. *De todo o exposto, constata-se, por exemplo, que afrontaria a Lei de Acesso à Informação a elaboração de norma que previsse a dispensa da publicação de listas de passageiros de voos realizados em aeronaves da FAB por motivo de segurança da autoridade, dado que careceria da necessária motivação, somente existente diante de cada caso concreto, a qual deve constar de ato decisório formal e fundamentado, conforme determina o art. 28 da lei, o que no caso do Executivo se caracteriza com a edição do Termo de Classificação da Informação, com todos os seus elementos informadores listados no art. 31 do Decreto 7.724/2012.*

277. *A reticência do Comaer em cumprir a determinação do Tribunal levou a um novo exame da questão por esta Corte de Contas. O Acórdão 852/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler registrou o seguinte:*

'9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas às requisições de voos em aeronaves da Força Aérea Brasileira oriundas do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;'

278. *No entanto, a deliberação recente apenas reitera hipótese regulada por lei quanto a possibilidade de se classificar informações como sigilosas por questões de segurança. Nada há na decisão que autorize o descumprimento de leis.*

279. *Pelo contrário, foi pontuado no voto condutor do acórdão a necessidade de que a autoridade solicitante observe as formalidades previstas quanto à classificação da informação, fazendo constar do pedido de uso da aeronave os fundamentos que justificam o sigilo.*

280. *Portanto, observa-se da leitura do acórdão e do voto que eles apenas deixaram claro que a LAI se aplica ao uso de aeronaves da FAB por parte das autoridades listadas no Decreto 10.267/2020, o que não significa dizer que todo voo realizado por motivo de segurança deverá ter sua lista de passageiros ocultada do conhecimento da sociedade.*



281. *De modo a exemplificar o raciocínio, cita-se o caso explorado na peça oriunda do Congresso Nacional que solicitou a fiscalização por parte deste Tribunal no âmbito do TC 037.056/2023-9, na qual se registra que, a pedido do STF, o Ministro da Justiça, conforme previsão contida no Decreto 10.267/2020, solicitou ao Ministério da Defesa, em fevereiro de 2023, apoio aéreo aos ministros do Supremo por conta de incômodos e até mesmo de ameaças que vinham sofrendo em aeroportos, em especial, após as manifestações de 8 de janeiro.*

282. *Tal situação não deixa dúvidas a respeito da suficiência da motivação apresentada para autorizar o uso das aeronaves a título de preservação da incolumidade física das autoridades, pois assegura-lhes deslocamentos protegidos, percorrendo-se itinerários de acesso restrito nos locais de pouso e decolagem.*

283. *Por outro lado, tal justificativa não é suficiente, por si só, para fundamentar a aposição de sigilo na lista de passageiros, a qual é divulgada pela FAB em momento posterior à realização do voo, sendo possível até mesmo que ela seja divulgada somente após o retorno da autoridade, quando o destino será conhecido após o término do evento que motivou o deslocamento.*

284. *Mister destacar que não se pretende com o exemplo acima afastar a possibilidade de existência de justificativa válida para fundamentar sigilo na divulgação das listas de passageiros, mas apenas reforçar, conforme análise realizada, que não há como estabelecer de forma genérica que todos os voos realizados por motivos de segurança justificam de forma automática o sigilo da lista de passageiros.*

285. *A necessidade de uma lista de passageiro receber classificação sigilosa deverá ser avaliada em cada caso concreto, em cada deslocamento aéreo a ser realizado, por conta da necessária motivação dos atos administrativos, oportunidade em que deverão ser demonstradas as razões pelas quais a segurança da autoridade e de sua comitiva, considerando as circunstâncias postas, estaria em risco com a divulgação a posteriori da lista de passageiros.*

286. *Ao se analisar em conjunto as exigências da LAI com as do Decreto 7.224/2012, nota-se a necessidade de se elaborar TCI para negar publicidade às informações de interesse público produzidas pela Aeronáutica. O referido mandamento normativo se aplica aos serviços prestados com base no Decreto 10.267/2020 e, como os TCI não foram elaborados, a classificação de informações se deu de forma irregular.*

287. *A integração das normas coloca em relevo a indispensabilidade de motivação formal do ato de classificação. Proceder à classificação indiscriminada e não motivada, além de ilegal, contrasta com o princípio da publicidade e com determinação do Tribunal, que o prestigia.*

288. *Dessa forma, de modo a complementar o esclarecimento realizado por meio do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, será sugerida a seguinte proposta de encaminhamento: consignar, em complementação ao esclarecimento contido no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020 por motivo de segurança deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança da autoridade.*

Conclusão

289. *A Lei 12.527/2011 estabelece a publicidade como a regra e o sigilo como a exceção na Administração Pública, previsão esta referendada pelo Acórdão 852/2024-Plenário deste Tribunal de Contas. Embora o sigilo seja permitido em casos excepcionais, ele deve ser aplicado exclusivamente quando houver risco à segurança da sociedade ou do Estado. Além disso, deve ser*



acompanhado de um Termo de Classificação da Informação, ou documento análogo, conforme o art. 28 da LAI e o art. 31 do Decreto 7.724 de 2012.

290. *O Comando da Aeronáutica esclareceu, por meio do Ofício 221/AJUR-GABAER/8404, que não elabora TCI para o transporte de autoridades por motivo de segurança. Verifica-se, portanto, que o Comaer restringe a transparência de modo informal, não consentâneo com as leis.*

291. *O pronunciamento do TCU no Acórdão 852/2024-Plenário em nenhum momento autorizou a inobservância de normas legais que regem a classificação de informações. Ao contrário, destacou o possível curso de ação legalmente permitido a respeito.*

292. *Portanto, é necessário que esta Corte dê ciência aos gestores do descumprimento da legislação de transparência oriundo da classificação automática de sigilo de voos realizados por motivo de segurança.*

Proposta de encaminhamento

293. *Ante o exposto, propor-se-á:*

a) dar ciência à FAB de que a classificação de informações relativas ao serviço de transporte de autoridades por motivo de segurança, verificada na amostra auditada, não suportada por termos de classificação da informação (TCI), ou documentos equivalentes, infringiu preceitos contidos no art. 50, I, da Lei 9.784/1999, no art. 3, I e II, 7, VI, e 28 da Lei 12.527/2011 e no art. 31 do Decreto 7.224/2012; e

b) consignar, em complementação ao esclarecimento contido no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020 por motivos de segurança deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros após a realização do voo colocaria em risco a segurança da autoridade.

Benefícios do controle

294. *A inexistência de termos de classificação da informação (TCI) para a classificação da informação referente ao transporte de autoridades por motivo de segurança contraria preceitos legais, e levou à falta de publicidade e de transparência na gestão do referido serviço.*

295. *Para endereçar o problema, propõe-se que a Força Aérea passe a elaborar termos de classificação individualizados para cada informação, nos termos legais, com as devidas justificativas da necessidade. Espera-se que essa medida leve ao aprimoramento da gestão das informações por parte da FAB e da publicidade e da transparência dos atos relativos ao transporte de autoridades.*

DESCUMPRIMENTO DE DELIBERAÇÃO

296. *Neste capítulo, cuida-se da análise acerca do cumprimento do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, julgado em 5/4/2022, em que foi determinado ao Comando da Aeronáutica que passasse a divulgar a lista de passageiros de voos realizados com base no Decreto 10.267/2020 em seu sítio eletrônico.*

297. *Esse aspecto, não incluído no escopo das questões de auditoria, decorreu da manifestação contida no voto do relator do Acórdão 852/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, e em comunicado do Presidente do TCU na sessão deliberativa do plenário que autorizou a presente fiscalização, acerca da possibilidade de ser considerado na presente auditoria (item 16 do voto); e*



pela inequívoca conexão dos temas tratados na auditoria com o monitoramento do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara.

298. O capítulo cuida de evidenciar o descumprimento do acórdão que mandou publicar as listas, desde sua edição até o início de 2024.

Achado 6 – descumprimento parcial do Acórdão 1.926/2022-1C

299. No Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, rel. Min. Weder de Oliveira, de 5/4/2022, o Tribunal apreciou representação de parlamentar em razão de recusa do Comando da Aeronáutica em fornecer à Câmara dos Deputados, com base na Lei de Acesso à Informação, dados públicos sobre passageiros transportados. Na deliberação, o Tribunal determinou ao Comando da Aeronáutica que passasse a publicar a lista de passageiros transportados em seu sítio eletrônico.

300. Contra a determinação, o Comaer impetrou recurso de reexame, conhecido e negado na forma do Acórdão 3.516/2023-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, de 13/6/2023. Posteriormente, opôs embargos de declaração contra as duas decisões, não conhecido por intempestivo na forma do Acórdão 11.315/2023-Primeira Câmara, de 10/10/2023, rel. Min. Benjamin Zymler. O Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara transitou em julgado, de forma que a observância dos seus termos é devida desde a data de sua edição em 5/4/2022. Todavia, somente há publicação das listas de passageiros a partir de 29/4/2024.

301. A FAB se opôs à publicação das listas desde a ordem do Tribunal sob os mesmos argumentos considerados na decisão, notadamente, um suposto risco para a segurança de autoridades e suas comitivas oriundo da publicação, a posteriori, das listas de passageiros transportados, com datas, horários, destinos e motivação da viagem.

302. Ainda que desconstruídos nas apreciações das múltiplas solicitações para reconsideração do tema que, repise-se, foi apreciado na decisão, a FAB não deu cumprimento às medidas determinadas, até que sobreveio mais um pedido do Congresso para apreciar a regularidade do emprego dos ativos da FAB para transporte de autoridades, que deu azo à presente fiscalização.

Descarte de informação essencial para cumprimento de determinação

303. No âmbito da presente fiscalização, em manifestação nestes autos em julho de 2024, o Comaer asseverou que os registros dos voos realizados até 31/12/2023 ocorreram em cumprimento ao preconizado no caput do art. 20, III, da Lei 7.565/1986, e pela percepção da responsabilidade atribuída às autoridades solicitantes dos voos de manterem a guarda das relações de passageiros em cumprimento ao art. 6º, §1º, do Decreto 10.267/2020. Segundo informou (Ofício 43/AJUR-GABAER/6705):

‘Nessa senda, ressalta-se, complementarmente, que as listas de passageiros dos voos realizados, em datas distintas do estabelecido no Acórdão 1.926/2022-TCU-Primeira Câmara e no Acórdão 3.516/2023-TCU-Primeira Câmara, eram, após os voos, prescindidas, pois sua custódia pelo Comando da Aeronáutica perdurava enquanto a aeronave decolava, voava e aterrissava, nos termos do CBA.’

304. Em princípio, seria possível inferir que a FAB não retivera os dados dos passageiros que transportou desde o início da vigência do Decreto 10.267/2020, em março de 2020, mas os teria preservado após a edição do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, haja vista determinação clara no decisum para publicação das informações. Nesse caso, os danos para prestação de contas e para a transparência alcançariam os atos não documentados anteriores à prolação do acórdão, e a determinação do Tribunal poderia ser cumprida a qualquer tempo.

305. No entanto, em manifestação de agosto de 2024, o GABAER registrou que, no tocante aos voos realizados entre a edição do Decreto 10.267/2020 e 1º/1/2024, prevalecia o entendimento administrativo de que as listas de passageiros seriam descartadas ao término de cada

voo, tendo em vista a interpretação combinada do disposto no art. 20, III, da Lei 7.565/1986 e do art. 6º, §1º, do Decreto 10.267/2020.

306. *Conforme se verifica, o entendimento administrativo conflita explicitamente com a determinação feita pelo Tribunal para a publicação das listas. Em razão do acórdão, o Comaer deveria ter retido as informações para lhe dar cumprimento. Isso era necessário porque a ordem original, se não modificada em razão de recursos, deveria ser cumprida desde sua edição. E a decisão colegiada não foi alterada em razão dos recursos apresentados nem por qualquer outra reconsideração do Tribunal com respeito ao posicionamento original da Primeira Câmara, incluindo o Acórdão 852/2024-Plenário.*

307. *A observância do acórdão foi iniciada em janeiro de 2024, quando encerrado prazo adicional solicitado pela FAB para iniciar o seu atendimento, sob o argumento da permanência de óbices técnico-operacionais ainda em tratamento para dar-lhe cumprimento. Ela ocorreu até dia 24 daquele mês, quando concedido mais prazo para a FAB sob aquele mesmo argumento. Cessou a partir de 25/1/2024 e só foi retomada em 29/4/2024. Portanto, não restou esclarecido o motivo pelo qual foi suspensa a publicação das listas de passageiros entre 25/1 e 28/4/2024, já que foram publicados voos entre 5 e 24/1, no mesmo formato verificado para as publicações ocorridas após 29/4/2024, o que aparentemente demonstra que ainda em janeiro teria havido a superação de qualquer óbice que pudesse existir para cumprir o acórdão desde o começo do ano.*

308. *Em razão do descarte irregular das listas de passageiros, bem como da ausência de medidas adequadas e suficientes que deveriam ter sido adotadas pelas autoridades competentes pela supervisão, coordenação e direção da política pública, será proposta audiência dos responsáveis ao final do capítulo. A princípio, deveriam ser chamados em audiência os gestores que deram causa ao descarte de todas as listas desde o ano de 2020. Todavia, nos termos do art. 28 do Decreto 4657/1942, o agente público somente pode ser responsabilizado por dolo ou erro grosseiro.*

309. *E, no mínimo, caracterizado está o erro grosseiro em relação ao descarte das listas após a prolação do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, bem como em relação a ausência de medidas que pudessem ter assegurado o cumprimento do julgado, pois caracterizaram medidas que impossibilitaram o cumprimento de determinação do TCU.*

310. *Nesse sentido, a jurisprudência deste tribunal é remansosa quanto a entender como erro grosseiro o descumprimento de suas determinações.*

311. *Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) o descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU, pois tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave: Acórdãos 2.028/2020-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, e 1.941/2019-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes.*

Conflito de informação prestada ao Tribunal

312. *Em visita para observação direta dos procedimentos de embarque na Base Aérea de Brasília, a equipe verificou que a primeira medida de segurança no embarque era a identificação dos passageiros informados na lista fornecida pela autoridade requisitante do voo, mediante a apresentação de documento de identidade, oportunidade em que lacunas e inconsistências de dados são suprimidas. Ainda segundo asseverado na oportunidade, os dados da lista de embarque, assinada pelo comandante da aeronave, tem uma via retida a bordo e outra mantida pelo GTE. Em vista disso, foi solicitado ao GTE que informasse o destino das listas retidas pelo Grupamento, enviasse cópia da norma que fixa o tratamento e a destinação dessas informações e informasse por quanto tempo os dados são preservados, tendo em vista sua relevância para a prestação de contas do emprego das aeronaves.*



313. Na manifestação, proferida pelo Cmt do GTE, TC Rodrigo Simões de Oliveira Pinto, o gestor asseverou:

‘(...) 3. No que compete as listas de passageiros dos voos realizado em datas anteriores aos Acórdão nº 1.926/2022-TCU Primeira Câmara e o Acórdão nº 3.516/2023-TCU Primeira Câmara, elas foram descartadas logo após sua realização, conforme Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). Desta feita, encontram-se arquivadas neste Grupo de Transporte Especial, apenas, as listas de passageiros dos voos ocorridos após a vigência das decisões mencionadas.

4. Sobre o tratamento das listas supramencionadas, encaminho em anexo a NSCA 214-1, que estabelece as normas e orientações específicas para a gestão dos documentos produzidos e recebidos pelas Organizações Militares do COMAER.

5. Em relação à temporalidade, informo que as listas serão guardadas por 5 (cinco) anos na Fase Corrente, 25 (vinte e cinco) anos na Fase Intermediária e a destinação final é a eliminação. Tais ações estão previstas na Portaria AN/MJ nº 154, de 18 de outubro de 2023, e possui o código de classificação e a tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades fim do Ministério da Defesa. (...)’ (destaques adicionados)

314. Bastante claro da manifestação a asseguarção de que listas de datas anteriores ao Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara foram descartadas e mantidas as que sucederam a vigência da deliberação, ocorrida em 5/4/2022, com ciência do Comaer em 13/4/2022. E ainda, reconhecimento de que, na forma da Lei 8.159/1991 e regramentos infralegais associados, referidos documentos não deveriam ter sido descartados antes de 5 anos, aspecto concordante com disposição contida no art. 34 da IN TCU 84/2011, relativo à prestação de contas.

315. A resposta do GTE foi encaminhada ao Tribunal por intermédio do GABAER, segundo este, em razão da subordinação operacional do primeiro ao segundo, em missiva do firmada pelo chefe do Gabinete, Maj Brig Ar Antônio Luiz Godoy Soares Mioni, de 1/10/2024. Presume-se, portanto, que seu conteúdo foi do conhecimento do Gabaer, que não desautorizou os termos da manifestação da unidade subordinada.

316. Exatamente porque as listas retidas pelo GTE poderiam fornecer as informações imprescindíveis para o exercício do controle externo, dentro do escopo do trabalho, em nova requisição direcionada ao Grupo foi-lhe solicitado que encaminhasse cópias das listas de embarque de uma amostra de voos.

317. Desta feita, contudo, não houve manifestação do órgão requisitado, tendo o chefe do Gabaer avocado a resposta para ressaltar que as listas de passageiros anteriores a 2024 foram descartadas ao final de cada voo, conforme esclarecido em comunicação dirigida a ministro do Tribunal, Ofício 43/AJUR-GABAER/6705, de 10/7/2024.

318. A requisição feita pela equipe foi endereçada ao GTE, tendo em vista declaração daquela OM sobre questão sensível ao controle externo, porquanto relativa a: preservação de documentos, medida requerida por lei de arquivos e normas associadas; obrigações legais de prestação de contas; cumprimento de deliberação do TCU. A interferência do Gabaer na triangulação de informações realizada pela equipe comprometeu o andamento da fiscalização e criou obstáculo injustificável, indevido e ilegal ao trabalho, com o agravante de não ter esclarecido a flagrante contradição entre as declarações do Gabaer e do seu órgão subordinado, GTE. Ademais, em nada se posicionou acerca da dissociação de manifestações, tendo optado por apenas ressaltar informação já do conhecimento da equipe fiscalização.

319. Em razão do obstáculo criado, foi necessário estender o prazo da auditoria para possibilitar nova requisição ao GTE, com comunicação do Centro de Controle Interno da Aeronáutica da interferência havida e pedido para que não houvesse novo obstáculo à manifestação direta do órgão demandado.



320. Na resposta, o comandante do GTE registrou:

‘(...) 3. No que tange à requisição de informações, clarifico que, a intenção do mencionado no Ofício 37/GTE/2467, de 1º de outubro de 2024, foi de que este Grupo passou a realizar o armazenamento das listas de passageiros dos voos a partir de janeiro de 2024.

4. Cabe destacar que a implementação do procedimento de armazenamento ocorreu após as prorrogações de prazo concedidas nos Acórdãos nº 1.926/2022-TCU Primeira Câmara e nº 3.516/2023-TCU Primeira Câmara. (...)’ (destaque acrescido)

321. Portanto, o Grupo de Transporte Especial não confirmou a informação anterior, de arquivamento das listas após o Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara. Retificou a declaração para esclarecer ter mantido as listas apenas a partir de janeiro de 2024, sob premissa das prorrogações de prazo concedidas pelo Tribunal para o cumprimento da deliberação.

322. O GTE concorreu, portanto, para o não cumprimento da determinação do Tribunal, porquanto, em que pese a vigência da ordem desde 5/4/2022, não reteve as informações indispensáveis para seu cumprimento. Ao proceder ao descarte da documentação, concorreu para inobservância de normas de prestação de contas (IN TCU 84/2011, art. 34), de preservação de informação pública (Lei 8.159/1991), e de transparência (Lei 12.527/2011).

Conclusão

323. Além do descumprimento imotivado de determinação, o TCU considera ‘erro grosseiro’ também conduta que se distancia significativamente do que seria esperado de um administrador médio, uma falha que poderia ser percebida por alguém com um nível de diligência abaixo do normal – Acórdão 3.327/2019*Primeira Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo.

324. A não retenção de registros indispensáveis para balizar atos administrativos e, com isso, atender a normas de prestação de contas e de arquivos, cujo prazo mínimo previsto em ambas é de 5 anos, constitui falha na observância do princípio da legalidade – os atos administrativos que autorizaram voos na vigência do Decreto 10.267/2020, desde o início da sua vigência, em 5/3/2020, não alcançaram ainda o prazo quinquenal. Contudo, não observar a necessidade de reter informações imprescindíveis para dar cumprimento à determinação do Tribunal, desde sua edição, ainda que possível a possibilidade de reforma da medida mediante o manejo de recursos, é erro grosseiro.

325. Na forma do Regimento Interno da Aeronáutica (RICA 20-36), art. 30, compete ao Gabaer assessorar o Comandante da Aeronáutica em assuntos submetidos à sua apreciação e assisti-lo em sua representação. Além disso, o Regimento atribui ao chefe do Gabaer supervisionar as atividades administrativas e operacionais das unidades que lhe são subordinadas (art. 134, V) e de coordenar com o Comando Militar Aeroespacial o emprego de meios aéreos no cumprimento das missões de transporte aéreo de autoridades (art. 134, VI). O mesmo regulamento situa o GTE como unidade militar sob sua subordinação (art. 4º, II). A Instrução do Comando da Aeronáutica 76-20, por sua vez, atribui ao Gabaer o encargo de autorizar e disciplinar o transporte aéreo de autoridades.

326. Bastante claro portanto o encargo do Gabaer, como dirigente máximo da unidade responsável pela gestão do serviço de transporte aéreo de autoridades, de adotar todas as medidas necessárias para se fazer cumprir a deliberação. Cristalina sua responsabilidade de notificar o GTE da deliberação e com isso dele exigir, e supervisionar, a adoção das medidas necessárias e suficientes para possibilitar o cumprimento do acórdão, o que incluiria a retenção dos registros aptos a permitir o cumprimento do que fora determinado. Se notificou o GTE a respeito de tal providência, falhou em supervisionar o seu cumprimento. Segue o entendimento do TCU sobre o tema:



‘O dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados.’ Acórdão 7.437/2018-Segunda Câmara | Relator: Augusto Nardes

‘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.’ Acórdão 1.001/2018-Primeira Câmara | Relator: Bruno Dantas

‘Ao administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando e culpa in elegendo perante o TCU.’ Acórdão 7.694/2010-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

327. *O erro, grosseiro, não é escusável. O Gabaer deve ser ouvido em audiência pelo fato de não haver adotado medidas necessárias e suficientes para permitir o cumprimento à publicação das listas de passageiros desde a edição do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara. Deve apresentar razões de justificativa também por não observar a determinação a partir de janeiro de 2024, tendo em vista o hiato de publicação entre janeiro e abril.*

328. *Conforme o teor de suas manifestações nos autos, o GTE estava ciente da determinação fixada pelo Tribunal no acórdão desde a prolação deste. Cumpria-lhe, consequentemente, reter as listas de embarque para munir o Gabaer dos registros indispensáveis para o cumprimento da deliberação. Ao realizar o descarte das listas, contribuiu ativamente para a inobservância da determinação, desconsiderou normas relativas à prestação de contas e à preservação de documentos de arquivo. A dispensa dos documentos após a edição do acórdão amolda-se ao conceito de erro grosseiro. Consequentemente, deve ser ouvido em audiência para apresentar razões de justificativas por inobservar o acórdão e as normas mencionadas.*

Proposta de encaminhamento

329. *Em vista do exposto, será proposta audiência:*

I – do chefe do Gabinete do Comandante da Aeronáutica, para que apresente razões de justificativa para o descumprimento do disposto no subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, em que foi determinada a publicação da lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos ternos do Decreto 10.267/2020, desde a data da prolação do acórdão;

II – do comandante do Grupo de Transporte Especial, em razão do descarte das listas de passageiros transportados sob amparo do Decreto 10.267/2020, em detrimento da retenção da informação para efeito de:

a) possibilitar sua publicação em sítio eletrônico do Comando da Aeronáutica, conforme determinado no Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, de 5/4/2022;

b) documentar atos administrativos geradores de despesas e permitir a prestação de contas da atividade, conforme requerido na Instrução Normativa TCU 84/2011, art. 34, que requer a guarda de documentos comprobatórios da gestão por prazo mínimo de cinco anos; e

c) atender a requisitos de preservação de documentos administrativos fixados na Lei 8.159/1991 e Portaria Arquivo Nacional 154/2013, que fixam em 5 anos o prazo mínimo para preservação desses dados.

CONCLUSÃO

330. *Uma amostra de 266 processos de requerimento foi solicitada aos maiores usuários do serviço de transporte. Do total, 1/4 não existe ou não foi localizado. Dos 194 fornecidos, em nenhum houve análise formal para justificar o emprego da aviação oficial em detrimento da aviação comercial, aspecto fundamental para endereçar o princípio da economicidade, haja vista o custo bem mais acentuado dos voos da FAB frente aos voos comerciais. Em 29 dos 194 requerimentos,*

não foram declinadas a finalidade da missão ou apontadas agendas oficiais correspondentes. Em 70% dos casos, houve falha na identificação dos passageiros, seja em decorrência de nomes incompletos, seja pela ausência de descrição do cargo/função desempenhado ou dos registros de documentos oficiais de identificação. Todos esses são requisitos previstos na norma de regência.

331. *Por seu turno, embora seja responsável pelo ato administrativo que autoriza o emprego das aeronaves, a FAB se colocou na posição de mera executora de pedidos e não instalou controles internos aptos a mitigar riscos de transporte irregular de passageiros. Sob o pressuposto de que cabe ao requerente endereçar os requisitos autorizadores para a realização do voo, admitiu não verificar o atendimento dos requisitos fixados no Decreto. Essa omissão assegura a inobservância de requisitos do ato administrativo que executa, posto que não afiança a motivação do ato de transporte e sua finalidade pública.*

332. *O serviço de transporte da FAB não visa primordialmente a economicidade, mas, antes, a disponibilidade. O serviço possibilita o deslocamento a qualquer tempo e para qualquer destino de autoridades do governo federal. Além disso, possibilita o deslocamento com segurança de autoridades, nos raros casos em que a presença da autoridade a bordo de aeronaves comerciais possa significar risco para a mesma. Nesse sentido, conforma-se mais como recurso de última instância, como reserva de emergência. A maioria das aeronaves empregadas tem configuração que privilegia o conforto, e por isso, aloca menos passageiros por deslocamento, ampliando os custos do transporte na medida em que reduz a escala. Seu uso deveria ser comedido e para circunstâncias em que a aviação comercial, mais barata, não pudesse oferecer o transporte requerido, em intervalo razoável. Contudo, tanto a economicidade quanto a eficiência no emprego não são prestigiadas*

333. *A não observância dos princípios de economicidade e eficiência se inicia na ausência da demonstração da efetiva necessidade de uso da aviação oficial em detrimento da comercial, mais barata. Conforme verificado, em nenhum caso da amostra de requerimentos houve considerações a respeito, que não fossem, nos raros casos em que foram mencionadas, superficiais e não fundamentadas. Também não há demonstração da necessidade de passageiros da comitiva para o atendimento da missão da autoridade.*

334. *Adicionalmente, as normas que regulam o serviço não conferem ao operador a competência para otimizar o uso da aeronave: o Comaer pode apenas propor o compartilhamento, que só será realizado se a autoridade requisitante o permitir. A limitação de intervalo entre voos para justificar o possível compartilhamento, fixado em, no máximo, duas horas, também não contribui para o emprego otimizado do meio, nos casos em que isso for permitido pela autoridade requerente mais antiga.*

335. *A análise comparativa do custo do emprego de aeronaves FAB em contraponto ao seu equivalente na aviação comercial indica deslocamentos per capita, em média, 6,4 vezes mais caros. Em 1/3 dos transportes realizados em 2024, o custo do transporte FAB superou em 20 vezes o da alternativa comercial.*

336. *Portanto, não há observância dos princípios da economicidade e eficiência no emprego dos recursos.*

337. *Assim como no caso dos demais princípios, os da transparência e da prestação de contas foram igualmente prejudicados.*

338. *As múltiplas deficiências na documentação dos requerimentos e a indisponibilidade de informações que deveriam ser preservadas, impedem a transparência das atividades e a prestação de contas à sociedade. A decisão do Comaer de dispensar registros dos passageiros transportados entre 2020 e abril de 2024, em que pese determinação do Tribunal, de*

2022, para que fossem publicados na internet, também concorreu para a inobservância dos mesmos princípios.

339. *Especificamente no que tange à transparência, concorre para sua inobservância a classificação não fundamentada de sigilo dos dados de autoridades transportadas por motivo de segurança. A ilegalidade resulta da ausência de fundamentação do ato de classificação que justifique o risco para a autoridade em tese oriundo da publicação de lista de voos, que só ocorre após a conclusão do traslado. Releva destacar que as solicitações de transporte por motivo de segurança não têm o pedido classificado pela autoridade requerente. Além disso, o encargo de segurança a ser provido pela FAB envolve tão somente o traslado da autoridade. Qualquer outro risco que escape a esse encargo deve ser avaliado pela autoridade solicitante, não pela FAB.*

340. *Esse ponto leva ao aspecto final deste relatório. Embora encarregado de publicar os dados das listas de passageiros em determinação feita em abril de 2022, mediante deliberação recorrida e integralmente mantida, o Comaer deliberadamente se desfez dos dados que possibilitariam a observância do acórdão do Tribunal. E mesmo para os dados que declarou reter a partir de 2024, optou por não cumprir a decisão, ao menos para o período entre a segunda quinzena de janeiro e o fim de abril deste ano.*

341. *A desobediência à ordem do Tribunal desprestigia a Corte e a Lei de Transparência e, por este prisma, a sociedade.*

342. *Em resumo, o serviço de transporte requer oportunidades de melhoria, pois desprovido de controles internos aptos a mitigar risco de mal uso do patrimônio público, regulado por normas que requer aprimoramentos, e utilizado sem observância adequada dos requisitos exigidos para seu uso.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

343. **Determinar** à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação da primeira e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos art. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da Força Aérea para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:

a) estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes, no pedido de apoio aéreo à FAB, que evidenciem:

i) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade, tendo em vista o custo superior dos deslocamentos da Força Aérea em comparação com a aviação comercial, notadamente para destinos bem atendidos pela aviação privada;

ii) a demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade;

iii) a completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF; e

iv) a demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança;

b) definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes nos voos;

c) fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa para autoridades não listadas na norma atual; e



d) atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves.

344. **Determinar** ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, c/c art. 3, VIII, da Lei 14.129/2021, que insira no plano de ação objeto do item anterior o desenvolvimento, no prazo de até 180 dias contados da publicação da atualização normativa, de sistema eletrônico específico para realizar a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades, desde o recebimento dos pedidos até a autorização para os voos, de forma a assegurar, entre outros requisitos de governança de tecnologia da informação:

a) a integração de controles internos, preferencialmente automatizados, aptos a garantir o registro de todas as informações e anexação de todas as exigências formais requeridas no Decreto 10.267/2020 diretamente pelo usuário como condição para a admissão do pedido, bem como garantir a integridade, segurança, confidencialidade, autenticidade, disponibilidade e a consistência dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º);

b) mecanismos de rastreamento que possibilitem identificar o histórico de todas as ações executadas no sistema, seja pelo usuário ou pelo prestador do serviço, e de todos os documentos correspondentes produzidos, referentes às etapas de coleta de informações dos requerentes, à sua análise, às medidas saneadoras necessárias, e à tomada de decisão quanto ao atendimento do pedido;

c) o atendimento de princípios e diretrizes fixados na Lei 14.129, de 29/3/2021, relativos, entre outros:

c.1) à simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais;

c.2) à transparência na execução de serviços públicos;

c.3) ao dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão de recursos públicos;

c.4) ao uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho na administração pública;

c.5) a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologia, de padrões e de formatos abertos e livres.

345. **Recomendar** à Casa Civil, com fundamento no art. 11º, I, da Resolução TCU 315/2020, que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 a elaborar seus requerimentos para apoio aéreo do Comando da Aeronáutica com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 e a manter a documentação correspondente arquivada para prestação de contas da atividade institucional e para o provimento da transparência da mesma atividade, em cumprimento a disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto, na IN TCU 84/2020, art. 34, e na Lei 12.527/2011, art. 5º.

346. **Recomendar** ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 11º, I, da Resolução TCU 315/2020, que elaborem paradigma normativo com critérios objetivos para emprego do serviço por autoridades amparadas pelas disposições do art. 2º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, até que sobrevenha nova regulamentação.

347. **Dar ciência** ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a) o descarte das listas de embarque dos voos realizados entre 2020 e 2023 contrariou disposições contidas:

a.1) na Instrução Normativa TCU 84/2020, art. 34, relativas à prestação de contas; e

a.2) na Lei 8.159/1991, arts. 1º e 9º, c/c Portaria Arquivo Nacional 154/2013, relacionadas à preservação de documentos públicos;



b) a omissão na observância dos requisitos para realização de ato administrativo que autoriza a execução de transporte aéreo de autoridades contrariou o disposto na Lei 9.784/1999, art. 2º, e princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput;

c) a publicação de planilhas de voos com dados de identificação incompletos e/ou inexistentes comprometeu a demonstração da legalidade do ato e contrariou preceitos que regem a atuação do Estado consignados na Lei 9.784/1999, art. 2º;

d) a classificação de informações relativas ao serviço de transporte de autoridades por motivo de segurança, não suportada por termos de classificação da informação (TCI), ou documentos equivalentes, infringiu preceitos contidos no art. 50, I, da Lei 9.784/1999, no art. 3, I e II, 7, VI, e 28 da Lei 12.527/2011 e o art. 31 do Decreto 7.224/2012; e

e) a não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020 denotou inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.

348. **Consignar**, em complementação ao esclarecimento contido no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020 por motivos de segurança deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.224/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança da autoridade.

349. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações propostas.

350. **Realizar audiência**, com amparo no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, IV, do Regimento Interno, e na matriz de responsabilização que constitui o apêndice VII a este relatório, dos responsáveis abaixo mencionados pelas seguintes irregularidades:

Irregularidade 1 - Descumprimento parcial do Acórdão 1.926/2022-1C

a) Responsáveis: Srs. Ary Soares Mesquita (123.406.368-92) e Antônio Luiz Godoy Soares Mioni Rodrigues (086.693.738-23), Chefes do Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer) entre 5/4/2022 e 22/1/2024 e desde 23/1/2024, respectivamente.

a.1) Conduta: como dirigentes máximos do Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer), unidade da FAB responsável pela prestação do serviço de transporte aéreo de autoridades nos termos do Decreto 10.267/2020, não adotaram todas as medidas necessárias e suficientes em atenção ao subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, o que resultou no seu descumprimento parcial pela falta de publicação das listas de passageiros de voos realizados após a data de sua prolação até o dia 26/4/2024, as quais foram ilegalmente descartadas.

a.2) Nexo de causalidade: ao não adotarem todas as medidas necessárias e ao seu alcance para permitir o cumprimento integral do subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, incluindo a supervisão hierárquica sobre os responsáveis pelo GTE, praticaram, no mínimo, erro grosseiro, contribuindo para o descarte irregular das listas de passageiros referentes ao período entre 6/4/2022 e 26/4/2024, o que inviabiliza o atendimento da referida deliberação, ainda que a destempo.

a.3) Culpabilidade: nos termos da Instrução do Comando da Aeronáutica 76-20, compete ao Gabaer o encargo de autorizar e disciplinar o transporte aéreo de autoridades. Além disso, conforme previsão contida no Regimento Interno do Comando da Aeronáutica (RICA 20-36), art. 30, compete ao Gabaer: supervisionar as atividades administrativas e operacionais das unidades que lhe

são subordinadas (art. 134, V), o que inclui o GTE (art. 4º, II), unidade responsável por operacionalizar o transporte das autoridades; e coordenar com o Comando Militar Aeroespacial o emprego de meios aéreos no cumprimento das missões de transporte aéreo de autoridades (art. 134, VI). Era razoável exigir dos responsáveis condutas diversas das adotadas, pois a necessidade de guarda de documentos da administração pública por determinado período para fins de prestação de contas, transparência e arquivo, além de ser regulamentada há muito e de amplo domínio, até mesmo por parte de agentes públicos inexperientes, o que não é o caso dos responsáveis, está prevista em norma da FAB também. Assim, a falta do dever de cuidado dos responsáveis em determinar a adoção das providências necessárias ao cumprimento do acórdão, ou de fiscalizar o cumprimento de suas ordens, o que evitaria o descarte das listas de passageiros, contrasta com a conduta esperada de um gestor diligente e com larga experiência de gestão pública. Portanto, não se pode afirmar que os gestores agiram de boa-fé. Adicionalmente, não foram verificadas circunstâncias atenuantes.

Irregularidade 2 – Descarte irregular das listas de passageiros de voos realizados entre 6/4/2022 e 26/4/2024

a) Responsáveis: Srs. Wallace Gonçalves Teixeira (012.366.256-76) e Rodrigo Simões de Oliveira Pinto (703.837.151-72), Comandantes do Grupo de Transporte Especial (GTE) entre 28/12/2020 e 10/1/2023, e 10/1/2023 e 10/1/2025, respectivamente.

a.1) Conduta: como dirigentes máximos do GTE, não adotaram as medidas necessárias para evitar o descarte irregular das listas de passageiros dos voos realizados nos períodos sob o seu comando, conforme evidenciado no Ofício 37/GTE/2467, p. 17 (peça 124), em desacordo com a legislação.

a.2) Nexa de causalidade: o descarte das listas de passageiros dos voos realizados com base no Decreto 10.267/2020 nos períodos indicados, mesmo após decisão do TCU determinando sua publicação, constituiu, no mínimo, erro grosseiro, pois resultou na falta de publicidade das informações, na impossibilidade de prestação de contas em relação a essas informações e no descumprimento dos requisitos de preservação de documentos administrativos.

a.3) Culpabilidade: conforme Regulamento do GTE, competia ao seu Comandante ter adotado as medidas necessárias para possibilitar a retenção das informações imprescindíveis à publicidade e à prestação de contas. Portanto era exigível do responsável conduta diversa, pois a necessidade de guarda de documentos da administração pública por determinado período para fins de prestação de contas, transparência e arquivo, além de ser regulamentada há muito e ser de amplo domínio até mesmo por parte de agentes públicos inexperientes, o que não é o caso do responsável, está prevista em norma da FAB também. Assim, a falta do dever de cuidado do responsável em determinar a adoção das providências necessárias ao cumprimento do acórdão, ou de fiscalizar o cumprimento de suas ordens, o que evitaria o descarte das listas de passageiros, contrasta com a conduta esperada de um gestor diligente e com larga experiência de gestão pública. Portanto, não se pode afirmar que o gestor agiu de boa-fé. Adicionalmente, não foram verificadas circunstâncias atenuantes.

351. Encaminhar cópia da deliberação e voto que a subsidiarem:

a) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4.1 do Acórdão 852/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, e subitem 9.3 do Acórdão 1.915/2024-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo (TC 038.883/2023-6);

b) à Câmara dos Deputados, tendo em vista o juízo manifesto nos itens 8 a 10 do voto que subsidiou o Acórdão 1.646/2024-Plenário, rel. Min. Antônio Anastasia (TC 015.837/2024-6); e

352. Juntar cópia da deliberação aos TCs 015.837/2024-6 e 038.883/2023-6.”



2. O diretor e o auditor-chefe da AudDefesa endossaram a instrução acima (peças 184 e 185).
3. Em atendimento à solicitação constante da peça 186, o feito foi remetido ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), para manifestação.
4. O representante do **Parquet** especializado assim se pronunciou, **in verbis** (peça 188):

“[...] 34. O Ministério Público concorda parcialmente com o encaminhamento sugerido pela AudDefesa ao final do relatório de fiscalização à peça 183, tendo em vista as considerações a seguir apresentadas.

35. A primeira e primordial discordância quanto ao encaminhamento sugerido pela AudDefesa refere-se às audiências propostas no parágrafo 350 do relatório da fiscalização (p. 59-61).

36. O Ministério Público considera que não houve ‘Descumprimento parcial do Acórdão 1.926/2022-1C’ (foco da Irregularidade 1) nem ‘Descarte irregular das listas de passageiros de voos realizados entre 6/4/2022 e 26/4/2024’ (foco da Irregularidade 2), a fim de justificar a audiência de responsáveis do Comaer, na forma pretendida pela unidade técnica.

37. Faz-se necessário averiguar se houve, de fato, deliberada intenção de não publicar no site www.fab.mil.br/voos as ‘listas de passageiros de voos realizados após a data de sua prolação até o dia 26/4/2024’ e se foram ‘ilegalmente descartadas’, conforme concluiu a equipe da AudDefesa (transcrições oriundas das condutas atribuídas aos chefes do Gabaer – peça 183, p. 59-60).

38. A esse respeito, nos opomos ao entendimento expressado pela AudDefesa de que a ordem emanada do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, uma vez confirmada em sede recursal, ‘deveria ser cumprida desde sua edição’. Uma decisão sujeita a recurso dotado de efeito suspensivo ope legis, como é o caso do pedido de reexame (cf. art. 48 da Lei 8.443/1992), não produz efeito enquanto não decorrido in albis o prazo recursal e, em havendo a interposição do apelo, enquanto esse não for julgado. A produção de efeitos antes disso depende que assim se decida de forma expressa, com específico fim de excepcionar o efeito suspensivo recursal, como forma de tutela provisória. Desse modo, inexistindo decisão que determinasse ao Comaer que retivesse as informações de voos até a apreciação do recurso, tal providência não pode ser exigida do órgão e de seus gestores.

39. Iniciando a revisão cronológica dos fatos que se seguiram à prolação do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara em 5/4/2022, cabe anotar que a ciência da mencionada deliberação pelo Comaer ocorreu em 13/4/2022 (peça 25 do TC 025.435/2021-3).

40. Na sessão da 1ª Câmara de 9/5/2023, foi negado provimento a pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, nos termos do Acórdão 3.516/2023-1ª Câmara (Ministro Benjamin Zymler). A ciência quanto ao resultado da apreciação do recurso pelo Comaer ocorreu em 13/6/2023 (peça 59 do TC 025.435/2021-3).

41. Em 29/9/2023, foram opostos pelo Comaer, de forma intempestiva, embargos de declaração contra os Acórdãos 1.926/2022 e 3.516/2023, ambos da 1ª Câmara, tendo resultado em não conhecimento do referido recurso, por força do Acórdão 11.315/2023-1ª Câmara (Ministro Benjamin Zymler), prolatado em 10/10/2023.

42. Antes de os mencionados embargos de declaração terem sido apreciados pelo TCU, foi proferido despacho pelo então Presidente do TCU, Ministro Bruno Dantas, de 3/10/2023, homologado pelo Plenário em 4/10/2023, no âmbito do TC 007.081/2022-7 – processo atualmente apensado aos presentes autos –, cujo relator era o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

43. O referido despacho atendeu a pedido formulado em 2/10/2023 pelo Comaer para prorrogação do prazo para cumprimento do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, sendo pertinente transcrever, a seguir, sua parte essencial:

‘Ante o afastamento legal do relator dos autos, o Exmo. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos termos do TC 021.960/2023-2 (administrativo), e considerando a urgência da matéria, defiro



excepcionalmente, com fundamento no art. 28, inc. XVI, do Regimento Interno do TCU, a prorrogação solicitada para cumprimento dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.926/2022-TCU-Primeira Câmara, pelo **prazo de noventa dias** a contar da presente data. (peça 25 do TC 007.081/2022-7 – grifos nossos e do original)'

44. O destacado prazo de noventa dias, nos termos do despacho do Ministro Bruno Dantas, encerrar-se-ia em **1º/1/2024**.

45. De modo estrito, pode-se afirmar que de **14/6/2023**, dia seguinte à ciência, pelo Comaer, do Acórdão 3.516/2023-1ª Câmara (negativa de provimento ao pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara), a **2/10/2023**, dia anterior ao despacho proferido pelo Ministro Bruno Dantas no TC 007.081/2022-7, não havia suporte jurídico para o não cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara.

46. Contudo, conforme será explorado adiante, outras ações foram tomadas pelo Comaer no período compreendido entre as datas negritadas no parágrafo precedente, em conjunto com outras instâncias governamentais, para dar cumprimento à deliberação do TCU. Mas, antes, faz-se necessário prosseguir na cronologia dos fatos que fizeram com que o prazo para atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara continuasse a ser prorrogado.

47. Em **15/12/2023**, o Comaer solicitou ao TCU nova prorrogação de prazo, por mais noventa dias, a contar de 1º/1/2024, nos termos do Ofício 73/AJUR-GABAER/13880, de 15/12/2023 (peça 33 do TC 007.081/2022-7).

48. Por meio do Acórdão 99/2024-Plenário (Ministro-Substituto Weder de Oliveira), prolatado em **24/1/2024**, a Corte de Contas concedeu novo prazo de noventa dias, a contar do término da prorrogação anterior (1º/1/2024), para cumprimento dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara. O novo prazo, nos termos do Acórdão 99/2024-Plenário, encerrar-se-ia em **31/3/2024** (o prazo foi posteriormente suspenso, conforme será detalhado a seguir).

49. Em **27/3/2024**, via e-mail dirigido ao Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o Comaer solicitou nova prorrogação de prazo para atendimento da determinação do Tribunal.

50. Por meio do despacho proferido em **28/3/2024** no TC 007.081/2022-7 (peça 39 desses autos) – três dias, portanto, antes de o prazo alcançar seu termo –, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira assim se manifestou:

'9. [...] para que as considerações e o novo pedido de prorrogação de prazo sejam devidamente apreciados:

a) *determino que, no prazo de 15 dias, o Comando da Aeronáutica apresente as complementações de fundamentação requeridas neste despacho;*

b) **suspendo**, excepcionalmente, pelo **prazo de 30 dias**, contados deste despacho, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno deste Tribunal, a fluência do prazo para o cumprimento da deliberação objeto do presente monitoramento; [...] (peça 39, p. 4, do TC 007.081/2022-7 – grifos nossos)'

51. Restaria, portanto, até **28/4/2024** para o Comaer cumprir o Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara – especificamente seu subitem 9.2 –, considerando a suspensão determinada por força do referido despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

52. Em nova decisão proferida em **29/4/2024** no TC 007.081/2022-7 (peça 47 desses autos), o Ministro-Substituto Weder de Oliveira registrou, inicialmente, que não mais haveria 'Conforme relatado pelo Comando da Aeronáutica, [...] óbice operacional para o integral cumprimento às deliberações do acórdão 1926/2022-1ª Câmara' (parágrafo 5 do despacho – peça 47, p. 2, do TC 007.081/2022-7 – grifo nosso).

53. Ainda no referido despacho, foi determinada a suspensão do prazo para cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, especificamente com relação às viagens solicitadas 'por motivo de segurança' (art. 3º, inciso II, do Decreto 10.267/2020 – grifo nosso), bem como noticiada a expectativa de que estaria sendo preparada, à época, alteração do Decreto 10.267/2020 – alteração que, até o momento, não se efetivou –, nos seguintes termos:

‘6. Não obstante, o Comando informa que enviará à Casa Civil proposta de alteração do Decreto 10.267/2020, que dispõe sobre o transporte aéreo de autoridades em aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), visando dar cumprimento ao aludido acórdão, mas compatibilizando a regra do direito de acesso à informação com os casos excepcionais em [que] se justifica sigilo para preservar a segurança de autoridades públicas, conforme havia suscita[do] no ofício 194/GC3/12838. [...]’

10. Nesse contexto, e diante dessa nova alegação voltada à segurança das altas autoridades com possível alteração normativa, defiro o pedido formulado pelo Comando da Aeronáutica e **determino a suspensão da fluência do prazo para o cumprimento do item 9.2 do acórdão 10.267/2020** [sic – referência ao Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara], **apenas em relação às viagens motivadas por questões de segurança (art. 3º, II, do Decreto 10.267/2020), até que o Plenário deste Tribunal aprecie o mérito do presente processo.**

Restituam-se aos autos à AudGovernança para: i) elaborar instrução de mérito deste monitoramento, sobretudo quanto à **publicação da alteração do Decreto 10.267/2020**; e ii) dar imediato conhecimento do teor deste despacho ao Comando da Aeronáutica.’ (peça 47, p. 2-3, do TC 007.081/2022-7 – grifos nossos)

54. A ciência do mencionado despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira por parte do Comaer ocorreu em **2/5/2024** (peça 49 do TC 007.081/2022-7).

55. Deve-se destacar que a suspensão promovida pelo referido despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira no TC 007.081/2022-7 foi complementada por determinação proferida pelo Plenário do TCU no TC 037.056/2023-9, a seguir detalhada, na qual foi abarcado o tema da não publicação da lista de passageiros de voos solicitados por motivo de segurança, quando envolvidas altas autoridades, especificamente quanto à forma de classificação da informação.

56. Na sessão plenária de **30/4/2024**, foi proferido o Acórdão 852/2024, no qual, além de ter sido autorizada a realização da auditoria operacional sob exame, foi consignado o entendimento de que:

‘9.5. [...] em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a **segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares**, relativas às requisições de voos em aeronaves da Força Aérea Brasileira oriundas do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;’ (grifos nossos)

57. O Comaer tomou ciência do Acórdão 852/2024-Plenário em **8/5/2024** (peça 25 do TC 037.056/2023-9).

58. Quanto ao fundamento para o entendimento consignado no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário supra, cabe registrar o seguinte excerto do voto condutor dessa deliberação:

‘17. [...] verifica-se que o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em despacho datado de 29/4/2024, proferido no TC 007.081/2022-7, deu novos contornos à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, a partir de elementos supervenientes que vieram aos autos.

18. Em seu despacho, diante da necessidade de se preservar a segurança das altas autoridades e da possível alteração normativa que se avizinha a respeito do tema, o relator determinou a suspensão da fluência do prazo para cumprimento do referido subitem 9.2 em relação às viagens motivadas por questões de segurança até que o Plenário deste Tribunal aprecie o mérito do processo.

19. Nesse contexto, no intuito de uniformizar o entendimento do tema, dando maior segurança jurídica a todas as partes, e considerando a amplitude da auditoria que se iniciará, acolho a sugestão formulada pelo Presidente Bruno Dantas para que este Plenário deixe assente, desde já, os exatos contornos de seu entendimento sobre o Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, **até que o monitoramento em questão seja concluído.**

20. Sobre o tema, deve-se considerar que a **Lei de Acesso à Informação** (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, determina que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e,

portanto, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.

21. Assim, entende-se que **a aplicação do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara deve respeitar o disposto na referida Lei, de forma a preservar a segurança das altas autoridades**. Como não existe rol de quais seriam essas autoridades, pode-se entender que sejam aquelas alçadas pelos incisos I e II do art. 2º do Decreto 10.267/2020, a saber: o Vice-Presidente da República e os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal.

22. Outrossim, quando houver requisição de aeronaves da FAB por Ministros do Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador-Geral da República por motivos de segurança, presume-se que, estritamente, esses também podem ser igualmente abrangidos pela regra de preservação de altas autoridades a que alude o referido dispositivo.

23. Deve-se registrar, todavia, que **o deferimento do pedido de uso de aeronave da FAB por altas autoridades deve se dar de maneira fundamentada pelo solicitante, sobre o qual incide o referido sigilo para fins de ampla divulgação à sociedade, mas não afasta o acesso à informação pelo TCU em caso de necessidade de fiscalização**.

24. Portanto, **até que o monitoramento objeto do TC 007.081/2022-7 seja concluído**, deve-se observar a Lei de Acesso à Informação em seu art. 23, inciso VII, que determina que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, por conseguinte, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam colocar em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.' (grifos nossos)

59. Conforme será abordado adiante, **deveria o Tribunal manifestar-se, quando da apreciação do monitoramento então objeto do TC 007.081/2022-7 – vide, no parágrafo seguinte, informação sobre seu apensamento à fiscalização sob exame –, quanto à pertinência de ser mantido ou alterado o entendimento externado no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário**, tendo em vista as considerações apresentadas pelo Ministro Benjamin Zymler no voto que fundamentou a citada deliberação. Esse tópico será objeto de discussão adiante.

60. O último marco temporal relevante que merece registro na cronologia dos fatos que se seguiram à prolação do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara relaciona-se à decisão proferida pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira em **14/2/2025** no TC 007.081/2022-7 (peça 53 desses autos), relativa ao apensamento desse processo à presente fiscalização:

'11. Este monitoramento compartilha o mesmo objeto de controle da auditoria **TC 008.687/2024-2**, cujo escopo é mais abrangente. Desse modo, **considero apropriado que seja apensado àquele** (art. 36 da Resolução TCU 259/2014, atualizada), evitando-se, assim, de um lado, sobreposição de decisões, e, de outro, decisões adequadas ao contexto mais amplo sob exame na auditoria. (peça 53, p. 4, do TC 007.081/2022-7 – grifos nossos)'

61. Quanto ao período pós-prolação do Acórdão 852/2024-Plenário (ciência do Comaer em maio de 2024), foi verificado no site www.fab.mil.br/voos que nele constam as relações de voos realizados e as correspondentes listas de passageiros a partir de 27/4/2024 (inclusive), à exceção dos voos com indicação do motivo 'segurança', para os quais apenas estão indicadas, entre outros dados, a autoridade solicitante e a 'previsão [da quantidade] de passageiros'.

62. Acerca da pertinência/necessidade das audiências sugeridas pela AudDefesa, o Parquet de Contas conclui, à vista da cronologia de fatos anteriormente apresentada, que não houve deliberada intenção de descumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara nem de descarte irregular das listas de passageiros de voos realizados entre 6/4/2022 e 26/4/2024.

63. A par do curto espaço de tempo em que o referido acórdão esteve com sua eficácia suspensa, ou seja, até junho de 2023, seguiram-se diversas concessões de prorrogação e suspensão de prazo para que o Comaer cumprisse o subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara. Tal cenário indica que, à exceção do reduzido período entre 14/6 a 2/10/2023, estava sendo continuamente justificada pelo Comando a necessidade da postergação do cumprimento da providência, bem como

discutida entre diversos atores governamentais a forma mais adequada de atendimento ao que fora decidido – apesar de não se ter concretizado qualquer alteração normativa que fosse capaz de robustecer as regras constantes do Decreto 10.267/2020.

64. Em que pese ter sido registrado neste parecer que não havia justificativa para o não cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara no período entre 14/6 a 2/10/2023, deve-se destacar que, nesse ínterim, foi promovida, entre outras possíveis articulações, reunião interinstitucional no dia **2/8/2023** para discussão de questões afetas ao objeto de controle da presente fiscalização, conforme noticiado no Ofício 347/AJUR-GABAER/9027, de 16/8/2023 (peça 17 do TC 007.081/2022-7):

‘3. Foi verificada, ainda, a indispensabilidade de gestões junto ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, para a devida recepção das informações guarnecidas pelas autoridades solicitantes, consoante o item 9.3, do supramencionado acórdão. [...]

4. Diante disso, foi realizada reunião no dia 02.08.2023 nas dependências do Palácio do Planalto, 4º andar, sala 98, com membros da Casa Civil, do Ministério da Defesa, do Comando da Aeronáutica e Advogados da União, conforme cópia da Agenda em anexo, para tratar do gerenciamento interministerial necessário ao cumprimento do r. Acórdão.

5. Ademais, participo que este Comando está adotando todas as providências para adequação de seus procedimentos, sistemas e pessoal, conforme a documentação anexa.’ (peça 17, p. 1-2, do TC 007.081/2022-7 – grifos nossos)

65. No momento, inclusive pela imbricação entre dois dos temas presentes nesta auditoria, quais sejam, a necessidade de **transparência** e a concomitante preservação do **sigilo da informação** em determinados casos – vide entendimento constante do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário –, o Ministério Público considera que seria prematuro sancionar determinados gestores do Comaer em relação a tema que estava e ainda se encontra em discussão pela Corte de Contas, bem como por possível descumprimento da deliberação do TCU por curto espaço de tempo.

66. Há que se levar em conta, também, que o tema da publicidade das solicitações de voos amparadas pelo Decreto 10.267/2020 envolve, necessariamente, não apenas o Comaer, mas outros órgãos que detêm prerrogativas de discutir e disciplinar a questão, a exemplo do MD e da Casa Civil da Presidência da República – vide, p. ex., a recomendação consignada no subitem 9.3 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara.

67. Nesse cenário, a **complexidade institucional** se faz presente em quaisquer discussões que envolvam a regulamentação do serviço prestado pelo Comando com base no Decreto 10.267/2020, sobretudo porque altas autoridades dos três Poderes da República são usuárias do referido serviço, o que implica, inclusive, a possibilidade de que representantes do Legislativo e do Judiciário, que não se incluem no Poder prestador do serviço, tenham a possibilidade de opinar no debate.

68. Considerações sobre possível omissão do Comaer em aferir o estrito cumprimento do Decreto 10.267/2020, especialmente se a solicitação está, ou não, fundamentada no interesse público (legitimidade) e se atende ao princípio da economicidade, **esbarra nos limites da competência do Comando**, por lhe faltar ascendência sobre os órgãos solicitantes e por não lhe ter sido conferida tal atribuição no referido decreto – ex vi do disposto no art. 6º, inciso III e § 1º, do decreto, que direciona tal competência à autoridade solicitante do deslocamento aéreo.

69. Não obstante a aventada complexidade institucional, o órgão de controle externo não pode deixar de contribuir para o aprimoramento do objeto da auditoria, nos termos das pertinentes proposta da equipe de auditoria da AudDefesa – consideradas as ressalvas ora apresentadas pelo MPTCU –, mas, ao mesmo tempo, não se verifica justificativa plausível para que se instaure a fase de contraditório nestes autos, com vistas a possível apenação de gestores que atuam no órgão prestador do serviço e que não detêm, isoladamente, condições para regular a matéria como um todo.

70. Será proposto, adiante, portanto, que seja desconsiderada a proposta de audiência de gestores do Comaer (parágrafo 350 do relatório da auditoria – peça 183, p. 59-61).

71. Como decorrência do arrazoado anterior, pela não realização das audiências propostas, concluímos que duas das ciências de impropriedades a serem dirigidas ao Comaer, sugeridas pela AudDefesa no parágrafo 347 do relatório da auditoria (peça 183, p. 59), merecem temperamentos. São elas as constantes dos itens ‘b’ e ‘e’ do referido parágrafo, transcritas abaixo:

‘Dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução – TCU 315, de 22/4/2020, de que: [...]

b) a omissão na observância dos requisitos para realização de ato administrativo que autoriza a execução de transporte aéreo de autoridades contrariou o disposto na Lei 9.784/1999, art. 2º, e princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput; [...]

e) a não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020 denotou inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.’

72. A referida ‘omissão na observância dos requisitos para realização de ato administrativo’, atribuída ao Comaer, é explicada nos parágrafos 207-211 do relatório de auditoria (peça 183, p. 38-39). Segundo o entendimento da equipe de auditoria, a realização do transporte de autoridades deveria ser precedida da verificação, pela FAB, da presença dos requisitos do ato administrativo, particularmente, quanto às solicitações: i) se realizadas por autoridade competente; ii) se observada a forma prescrita normativamente, inclusive quanto à motivação; iii) se o motivo e o objeto se mostram legais e legítimos; e iv) se presente a finalidade de interesse público.

73. De fato, deve o Comaer verificar a presença dos elementos formais do ato de solicitação, a fim de proceder à realização do transporte, tais quais a competência de quem solicita e a observância da forma adequada, em vista do que prescreve o Decreto 10.267/2020, inclusive quanto à presença da documentação vagamente exigida em seu art. 6º, § 2º.

74. No entanto, a ele não cabe revisar a motivação do ato da autoridade solicitante e o juízo quanto a sua aderência ao interesse público, por lhe faltar ascendência hierárquica ou competência normativamente atribuída para tanto.

75. Nas palavras da equipe de auditoria da AudDefesa: ‘[...] o Comaer não emite qualquer juízo de valor acerca da motivação proposta por cada uma das autoridades a serem apoiadas. [...]’ (parágrafo 209 do relatório da fiscalização – peça 183, p. 38 – grifo nosso).

76. Entendemos que sequer seria o caso de fazê-lo. Tal missão não consta nem do Decreto 10.267/2020 nem de nenhuma outra norma que disponha sobre o uso de aeronaves da FAB por autoridades.

77. Não se ignora a relevância de que efetivos controles internos sejam capazes de assegurar o atendimento de condicionantes estritamente relacionadas à satisfação do interesse público e ao princípio da economicidade, mas não se pode, sem base normativa, atribuir tal tarefa ao Comaer.

78. Nesse sentido, consideramos que seria salutar à efetividade desses controles se a normatização do transporte aéreo de autoridades detalhasse a documentação a ser apresentada nas solicitações, capaz de demonstrar a presença das hipóteses autorizativas e a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, inclusive com o sopesamento da economicidade da escolha, quando for o caso, o que nos parece bem endereçado pela determinação proposta pela AudDefesa no parágrafo 343 do relatório de auditoria (peça 183, p. 57-58).

79. Nesse sentido, sugerimos que as ciências de irregularidade em questão sejam adequadas aos limites da competência do Comaer, nos seguintes termos:

‘Dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, de que: [...]



b) a omissão na verificação da presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades, particularmente quanto à presença dos documentos exigidos no art. 6º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, descumpra o que prescreve a referida norma e contraria a exigência de adequada motivação dos atos administrativos, extraída da Lei 9.784/1999, art. 2º, e dos princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput; [...]

e) a execução dos transportes solicitados sem a presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades exigidos no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.'

80. No que se refere ao entendimento registrado no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, tendo em conta as considerações externadas pelo Ministro Benjamin Zymler no voto que fundamentou o referido acórdão – vide, em especial, os parágrafos 19 e 24 do voto –, deverá haver – conforme já consignado – a sua revisitação, para que seja confirmado ou eventualmente alterado, quando da apreciação da presente auditoria operacional (uma vez que o TC 007.081/2022-7 foi apensado a este processo).

81. O Parquet de Contas considera adequada a confirmação do entendimento de que a Lei 12.527/2011 serve de fundamento para a classificação no grau de sigilo de '[...] informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares [...]', nos termos que constaram do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, mas sugere aperfeiçoamento em sua redação.

82. Para que não haja dúvidas sobre quais informações merecem a devida proteção do sigilo, nos termos da LAI, o MPTCU sugere que esse Tribunal especifique que o que pode ser omitido das relações apresentadas no site www.fab.mil.br/voos são apenas a identificação da autoridade solicitante e a relação descritiva dos passageiros presentes nos voos (nome, CPF ou documento equivalente), mas não a informação sobre a realização do voo em si (origem, destino e número dos passageiros que, efetivamente, estiveram presentes no voo, entre outras informações relevantes para divulgação à sociedade, em vista do princípio da publicidade, como, por exemplo, a capacidade de passageiros da aeronave e o seu percentual de ocupação).

83. A nova redação sugerida para o subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário é a seguinte:

'9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas, exclusivamente, à identificação da autoridade solicitante e às listas de passageiros em voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 ou em norma que vier a substituí-lo, oriundas de solicitações do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;'

84. O sigilo, no caso, não pode ser oposto ao Comaer, que deve exigir a inequívoca identificação dos passageiros que embarcarem nos voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 – mesmo nos casos em que a autoridade solicitante vier a impor o sigilo da informação, nos termos da LAI, inclusive para questões afetas à segurança do voo (Diário de Bordo) –, e, muito menos, dos órgãos de controle, em vista da previsão do art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020, que devem ter plenas condições de verificar a legitimidade da solicitação e mesmo a presença nos voos de passageiros que não estejam vinculados a qualquer finalidade de interesse público, com claro abuso, nessas situações, na utilização de aeronaves da FAB.

85. No que se refere à complementação sugerida pela AudDefesa no parágrafo 348 do relatório da fiscalização (p. 59), o MPTCU a considera acertada, visto que a não publicação da lista de passageiros deve estar suportada pelo correspondente documento de classificação da informação, elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante.

86. Para fins de clareza, o Ministério Público sugere, adiante, apenas aperfeiçoamento da redação originalmente proposta pela unidade técnica, de modo que passe a ter o seguinte teor:

‘Consignar, em complementação ao entendimento constante do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020, cuja solicitação de transporte seja fundamentada no art. 3º, inciso II, dessa norma (‘motivo de segurança’), deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.’

87. No que tange à sugestão de recomendação apresentada no parágrafo 345 do relatório da auditoria (peça 183, p. 58-59), apesar de o Parquet de Contas concordar com os fundamentos que motivaram a AudDefesa a propô-la, há que serem destacadas as ressalvas a seguir.

88. A primeira refere-se à forma da medida a ser adotada pelo Tribunal. A importância do objeto tratado na proposta, quanto à necessidade de formalização do cumprimento das condicionantes e demais requisitos previstos no Decreto 10.267/2020 e à decorrente necessidade de arquivamento da documentação correspondente, justifica a conversão da proposta de recomendação em determinação, nos termos dos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 315/2020.

89. A segunda ressalva tem relação com os destinatários da determinação sugerida. A relevância da questão justifica a inserção das autoridades máximas dos demais Poderes da República – considerando que a unidade técnica limitou as providências a serem atendidas apenas à Casa Civil da Presidência da República, com a missão de orientar os órgãos da Administração Pública federal –, além do Procurador-Geral da República.

90. A terceira ressalva trata do prazo de guarda da documentação que justificou o pedido de suporte aéreo da autoridade solicitante, considerando que a proposta da AudDefesa não deixa claro por quanto tempo os elementos que podem vir a ser solicitados pelos órgãos de controle ou por outros interessados devem ser armazenados.

91. Sobre o tema, cabe mencionar o correspondente disciplinamento por intermédio da Lei 8.159/1991, cujos artigos de interesse para a presente discussão assim dispõem:

‘Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação. [...]

Art. 9º - A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência. [...]

Art. 26 - Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).’

92. Para disciplinar o tema da eliminação de documentos, a partir dos ditames da Lei 8.159/1991, foi editada pelo Conarq a Resolução 40/2014, que dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sinar.

93. Da referida resolução, cabe citar o seguinte dispositivo:

*‘Art. 2º A autorização para a eliminação de documentos digitais e não digitais de que trata o art. 9º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, dar-se-á mediante aprovação do **código de classificação de documentos e tabela de temporalidade e destinação de documentos** elaborados pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD de cada órgão ou entidade e aprovados pela instituição arquivística pública, em sua esfera de competência.’ (Redação dada pela Resolução nº 44, de 14 de fevereiro de 2020). [...]*

§1º A eliminação de documentos fica condicionada à análise, avaliação e seleção pela CPAD dos arquivos produzidos e acumulados pelo órgão ou entidade no seu âmbito de atuação, tendo em vista a

identificação daqueles destituídos de valor, de acordo com a **tabela de temporalidade e destinação de documentos** e à aprovação do titular do órgão ou entidade produtor ou acumulador do arquivo. (Redação dada pela Resolução nº 44, de 14 de fevereiro de 2020). [...]’ (grifos nossos)

94. De acordo com o arcabouço legal e infralegal mencionado, caberá a cada órgão obter aprovação de seu código de classificação de documentos e de sua tabela de temporalidade e destinação de documentos junto ao Arquivo Nacional, para que se tenha o parâmetro temporal de guarda de cada tipo de documento.

95. No caso do MD, a mencionada aprovação ocorreu por meio da Portaria 154/2013, do Arquivo Nacional (peça 137, p. 1), estando o documento intitulado ‘CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO E TABELA DE TEMPORALIDADE E DESTINAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO RELATIVOS ÀS ATIVIDADES-FIM DO MINISTÉRIO DA DEFESA’ presente à peça 137 (p. 2-328) deste processo.

96. Assim, a proposta de determinação adiante apresentada fará referência, no contexto do tempo de guarda dos documentos relativos a requerimentos apresentados ao Comaer para transporte de autoridades com base no Decreto 10.267/2020, à expressão ‘[...] pelo prazo definido na correspondente tabela de temporalidade e destinação de documentos do órgão solicitante [...]’, tendo em conta os arts. 1º e 9º da Lei 8.159/1991 e a Resolução Conarq 40/2014.

97. A fim de encampar as ressalvas apresentadas, o Parquet de Contas sugere a seguinte nova redação para a medida sugerida pela unidade técnica no parágrafo 345 do relatório da auditoria (peça 183, p. 58-59), convertida de recomendação para determinação:

‘Determinar, com fundamento nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 e diretamente à Presidência do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, bem como ao Procurador-Geral da República, quanto à necessidade de:

a) elaborar seus requerimentos para apoio do Comando da Aeronáutica no transporte de autoridades com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo); e

b) manter a documentação encaminhada ao Comando da Aeronáutica arquivada pelo prazo definido na correspondente tabela de temporalidade e destinação de documentos do órgão solicitante, para prestação de contas da atividade institucional, para o correspondente provimento da transparência e para possibilitar a atuação dos órgãos de controle, em cumprimento às disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo), no art. 5º da Lei 12.527/2011, nos arts. 1º e 9º da Lei 8.159/1991, na Resolução 40/2014 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.’

98. O próximo ajuste a ser sugerido em relação à proposta da equipe da AudDefesa refere-se à necessidade de exclusão da recomendação apresentada no parágrafo 346 do relatório da fiscalização (peça 183, p. 59). Apesar de compreensível a preocupação da unidade técnica em que seja objetiva e imediatamente normatizada a competência do MD na autorização do transporte aéreo de outras autoridades, nacionais ou estrangeiras, não indicadas no art. 2º, incisos I a IV, do Decreto 10.267/2020, antes que se proceda à reformulação do arcabouço normativo sugerido ao final do relatório da fiscalização, o MPTCU considera que a possível urgência envolvida na situação não justifica que se proponha recomendação que já está englobada por outra medida proposta de maior alcance.

99. Antes de apresentar as principais conclusões do Ministério Público sobre os resultados da fiscalização sob exame, cabe lembrar seu objetivo:

‘[...] verificar a observância da legalidade, economicidade e da eficiência no uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades na forma do Decreto 10.267/2020, bem assim, a existência e efetividade dos controles internos empregados para garantir o



cumprimento dessas premissas, em atendimento à solicitação objeto do presente feito; (subitem 9.3 do Acórdão 852/2024-Plenário)'

100. O Ministério Público, considerando os apontamentos constantes do percuente relatório de fiscalização elaborado pela AudDefesa, bem como as considerações e ressalvas anteriormente apresentadas neste parecer conclui, em termos gerais, que:

a) **a rigor, não há controles internos aptos a aferir o cumprimento das condicionantes previstas no art. 3º do Decreto 10.267/2020**, visto que o decreto não confere ao prestador do serviço – o Comaer – qualquer prerrogativa de verificar se, de fato, a solicitação do voo atende aos princípios da legalidade, da legitimidade (viagem a serviço ou emergência médica), da economicidade e da eficiência (sendo os dois últimos aspectos decorrentes, em especial, da ociosidade na ocupação de passageiros nos voos, considerada a capacidade das aeronaves, e a ausência de parâmetros para justificar o não compartilhamento por autoridades, quando se mostrar possível);

b) **a insuficiência de regras no âmbito do Decreto 10.267/2020**, que poderiam robustecer a legitimidade e a economicidade no uso das aeronaves da FAB, proporciona a existência de um ambiente aparentemente leniente, sem compromisso de priorização do princípio da economicidade;

c) **somente a necessária e oportuna alteração do quadro normativo relacionado ao uso de aeronaves da FAB para deslocamento de autoridades será capaz de proporcionar o devido controle quanto ao uso das aeronaves**, a partir da **definição de responsabilidades de todos os agentes envolvidos** – prestador do serviço (Comaer), fiscalizadores do cumprimento das condicionantes e solicitantes/beneficiários dos voos –, e a consequente prevenção do uso inadequado do serviço de transporte, que apresenta custo elevado; e

d) **eventuais casos pontuais de utilização de aeronaves da FAB para satisfação de necessidades de cunho privado e não justificáveis à vista do interesse público**, devem ser objeto de contínuo acompanhamento e apuração por parte dos órgãos de controle – não apenas do TCU –, para que a sociedade, em homenagem ao princípio da transparência, tenha conhecimento de eventuais abusos na utilização do serviço sob exame e para a inibição desse tipo de prática, sem prejuízo da responsabilização dos envolvidos (ressarcimento ao erário dos custos dos voos realizados, nos quais o interesse público não restar demonstrado).

101. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta sua concordância parcial em relação à proposta da AudDefesa (peças 183-185), sugerindo os seguintes ajustes quanto ao encaminhamento consignado nos parágrafos 343 a 352 do relatório de fiscalização à peça 183 (mantendo-se inalterados aqueles que não forem explicitamente mencionados a seguir):

a) converter em determinação a recomendação sugerida no parágrafo 345 do relatório da fiscalização (p. 58-59), com o seguinte teor:

'Determinar, com fundamento nos 4º e 5º da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 e diretamente à Presidência do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, bem como ao Procurador-Geral da República, quanto à necessidade de:

a) *elaborar seus requerimentos para apoio do Comando da Aeronáutica no transporte de autoridades com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo);*

b) *manter a documentação encaminhada ao Comando da Aeronáutica arquivada pelo prazo definido na correspondente tabela de temporalidade e destinação de documentos do órgão solicitante, para prestação de contas da atividade institucional, para o correspondente provimento da transparência e para possibilitar a atuação dos órgãos de controle, em cumprimento às disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo), no art. 5º da Lei 12.527/2011, nos arts. 1º e 9º da Lei 8.159/1991, na Resolução 40/2014 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.*



b) *excluir a proposta de recomendação apresentada no parágrafo 346 do relatório da fiscalização (peça 183, p. 59);*

c) *alterar a redação das propostas de ciências de impropriedades indicadas no parágrafo 347, letras 'b' e 'e', do relatório da fiscalização (peça 183, p. 59), de modo que passem a constar com o seguinte teor:*

b) *a omissão na verificação da presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades, particularmente quanto à presença dos documentos exigidos no art. 6º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, descumpra o que prescreve a referida norma e contraria a exigência de adequada motivação dos atos administrativos, extraída da Lei 9.784/1999, art. 2º, e dos princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput; [...]*

e) *a execução dos transportes solicitados sem a presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades exigidos no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.*

d) *desconsiderar a proposta de realização de audiências de gestores do Comando da Aeronáutica (parágrafo 350 do relatório da fiscalização, p. 59-61);*

e) *conferir nova redação para o subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, nos seguintes termos:*

‘9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas, exclusivamente, às listas de passageiros em voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 ou em norma que vier a substituí-lo, oriundas de solicitações do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;’

f) *alterar a redação do parágrafo 348 do relatório da fiscalização (p. 59), de modo que passe a constar com o seguinte teor:*

‘Consignar, em complementação ao entendimento constante do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020, cuja solicitação de transporte seja fundamentada no art. 3º, inciso II, dessa norma (“motivo de segurança”), deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.’

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo foi avaliar a legalidade, economicidade e eficiência no uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades na forma do Decreto 10.267/2020, bem como a existência e a efetividade dos controles internos empregados para garantir o cumprimento dessas premissas.

2. A auditoria abrangeu o período de março de 2020 a julho de 2024, e teve origem no Acórdão 852/2024-Plenário, de minha relatoria, que versou sobre solicitação do Congresso Nacional para que este Tribunal realizasse fiscalização para “*apurar a legalidade, economicidade e eficiência das solicitações, utilizações e gastos do transporte aéreo em aeronaves da Força Aérea Brasileira pelos Ministros de Estado*” (TC 037.056/2023-9).



3. Sobre o tema, tramitaram neste Tribunal os seguintes processos:

a) TC 038.883/2023-6: solicitação do Congresso Nacional para que o Tribunal informasse critérios para apoio aéreo da FAB a ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), se existia apuração dos custos associados às viagens, como era garantida a transparência do gasto público correspondente e se havia justificativa para o uso das aeronaves, entre outras informações relacionadas ao emprego do acervo da Força Aérea para atendimento de demanda de ministros do STF. O escopo do pedido foi incluído na auditoria autorizada pelo Acórdão 852/2024-Plenário;

b) TC 015.837/2024-6: solicitação do Congresso Nacional para que o Tribunal informasse a regra que autoriza a classificação de natureza “sigilosa” às informações de viagens de autoridades em aeronaves da FAB. Apreciada mediante o Acórdão 1.646/2024-Plenário, sob relatoria do Ministro Antônio Anastasia, em que foi parcialmente atendido o pedido do Congresso, e determinada a restituição dos autos à unidade técnica para resposta aos questionamentos pendentes ao término da presente fiscalização;

c) TC 025.435/2021-3: representação de membro do Congresso Nacional sobre possível violação do princípio da transparência, por parte do Comando da Aeronáutica, acerca do emprego de suas aeronaves para transporte de autoridades. Apreciada pelo Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, resultou em determinação ao Comando da Aeronáutica para que passasse a divulgar a lista de passageiros dos voos realizados na **internet** e em recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que adotasse medidas normativas e procedimentais para que os requerentes dos voos encaminhassem à FAB todos os registros requeridos no art. 6º do Decreto 10.267/2020, para divulgação ativa no **site** da FAB; e

d) TC 007.081/2022-7: monitoramento do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, apensado ao presente processo.

4. As unidades auditadas foram o Ministério da Defesa, o Comando da Aeronáutica e a Casa Civil da Presidência da República.

5. Foram analisados 7.491 registros de voos realizados no período auditado. Desse conjunto, 266 voos realizados por autoridades dos três poderes da União, que são as maiores usuárias do serviço, foram selecionados para análise da aderência dos respectivos requerimentos aos requisitos para uso de aeronaves oficiais.

6. No que se refere à análise de economicidade e eficiência, o escopo ficou restrito aos voos realizados em 2024, único exercício para o qual a FAB encaminhou as listas de passageiros, haja vista haver declarado o descarte das listas referentes aos exercícios de 2020 a 2023.

7. Quanto à materialidade, a equipe da AudDefesa assinalou que “*o levantamento com base no custo da hora de voo, por tipo de aeronave, considerando os tempos de deslocamentos dos voos havidos entre janeiro de 2020 e julho de 2024 [...] resultou em um montante estimado de R\$ 285,2 milhões*” (peça 183, p. 15).

8. Os critérios gerais utilizados para fundamentar os exames foram as normas constitucionais, legais e regulamentares relativas ao emprego de recursos públicos associados ao transporte de autoridades, tais como a Constituição Federal, a Lei 12.527/2011 (Lei de Transparência), a Lei 14.129/2021 (Governo Digital), a Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e o Decreto 10.267/2020 (que dispõe sobre o transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica), além de jurisprudência, entre outros.

9. Foram utilizadas, principalmente, as seguintes técnicas de coleta de dados: requisições de informações; revisão documental; entrevista; inspeção física; e observação direta.



10. O serviço de transporte de autoridades, regulado pelo Decreto 10.627/2020, é realizado pelo Grupo de Transporte Especial da Força Aérea (GTE), vinculado ao Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer).

11. O transporte aéreo é provido pela FAB a partir de solicitação de autoridades legitimadas no Decreto 10.267/2020. Para solicitações de autoridades não listadas no decreto, o atendimento depende de autorização do Ministro da Defesa (art. 2º, § 2º) ou, mediante delegação, do Comandante da Aeronáutica (art. 2º, § 3º). Os requerimentos de apoio aéreo das autoridades legitimadas devem ser endereçados ao Gabaer, que avalia a possibilidade de atendimento e aciona o GTE para a execução do transporte.

12. As situações que permitem o uso do serviço são emergência médica, segurança ou necessidade do serviço, que devem ser motivadas (arts. 3º e 5º). Alguns voos, contudo, se valem de motivação híbrida (serviço/segurança), não prevista na norma. Destaca-se que os deslocamentos oficiais podem incluir destino para o exterior. A autoridade requerente deve fundamentar o pedido de transporte (art. 6º) e demonstrar a necessidade do seu uso em detrimento da aviação comercial (art. 5º).

III – Achados da auditoria

13. São resumidos, a seguir, os achados da auditoria.

III.1. Transporte de passageiros sem a comprovação formal das hipóteses autorizadoras previstas no Decreto 10.267/2020 e ausência de controles efetivos para assegurar o cumprimento dos requisitos exigidos para o serviço

14. Em uma amostra de 266 processos de pedidos de voos, foram identificadas as seguintes falhas: (i) mais de 1/4 não foi localizado ou inexistente; (ii) não há justificativas para o uso da aviação pública em detrimento da comercial; (iii) não foi declinado o evento motivador para 29 voos; (iv) não foram adequadamente identificados os passageiros embarcados em 70% da amostra; e (v) a FAB não realiza controle a respeito do atendimento dos requisitos do decreto.

15. Da amostra, não foram obtidas informações relativas a 72 voos em razão de não terem sido localizadas ou elaboradas. No conjunto, foram considerados os processos da Câmara dos Deputados, que declarou não dispor de sistema ou área dedicada ao tratamento da matéria, e do Senado Federal, que não enviou as informações requeridas.

16. As justificativas para a necessidade dos voos, quando existentes, foram de cunho genérico. Do conjunto de voos da amostra para os quais foram obtidas informações (194), em 29 não foram declinadas a finalidade da missão ou apontada a agenda oficial da autoridade.

17. As listas de passageiros constantes dos requerimentos, em muitos casos, não contêm a caracterização do passageiro mediante a descrição do seu nome completo, do cargo/função desempenhado e do número do documento de identificação.

18. Observou-se, ainda, não haver controles internos dedicados a mitigar risco de transporte não aderente às premissas autorizadoras. Conforme declarado pelo Gabaer, o Comando da Aeronáutica não emite qualquer juízo de valor acerca da motivação do requerimento de transporte e do atendimento aos requisitos normativos.

III.2. Inconsistências e lacunas no arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte aéreo realizado pela FAB

19. O rol de autoridades legitimadas a empregar voos da FAB é impreciso, visto que nem a FAB nem o Ministério da Defesa fixaram critérios formais e objetivos para permitir o uso do serviço por autoridades não listadas no Decreto 10.267/2020 (art. 2º, § 2º).



20. Observou-se haver indefinição da competência para decidir sobre o compartilhamento do voo (compartilhamento por mais de uma das autoridades de que trata o **caput** do art. 2º do Decreto 10.267/2020 se o intervalo entre os voos para o mesmo destino for inferior a 2 horas). Além disso, o art. 7º do Decreto 10.267/2020 atribui ao requerente a definição de critérios para uso de vagas remanescentes, o que abriria espaço para ineficiência e para decisões pautadas em interesses pessoais.

21. A unidade técnica registrou, ainda, que o Decreto 10.267/2020 não apenas manteve a possibilidade de utilizar aeronaves da FAB para deslocamento ao local de residência da autoridade, como garantiu a qualificação automática de voo por motivo de segurança (sem avaliação prévia da Polícia Federal ou do Gabinete de Segurança Institucional).

III.3. Inexistência de justificativas para o uso de aeronaves da FAB em detrimento da aviação comercial, significativamente mais econômica

22. Conforme verificado pela equipe de auditoria, mesmo que o decreto exija do requerente uma análise apta a fundamentar o uso da FAB no lugar da aviação comercial, não foi estabelecido um critério objetivo, sendo que a FAB se exime de avaliar o cumprimento do que é estabelecido pela norma. Assim, os voos são realizados sem a devida observância desse requisito.

23. O relatório de fiscalização apontou que o custo de cada passagem aérea individual da FAB foi, em média, 6,4 vezes mais alto do que o custo estimado de uma passagem na aviação comercial.

24. Foi apurada uma possível economia aos cofres públicos caso fosse privilegiada a aviação comercial, sendo que, “[...] *se considerados todos os voos em que foi possível obter o índice comparativo de custos, no total de 884 (76% do total), a economia estimada aos cofres públicos, caso utilizada a aviação comercial, seria de R\$ 36.1 milhões, no período compreendido entre janeiro e julho de 2024 (sete meses)*” (peça 183, p. 33).

25. Identificou-se que não são realizadas avaliações ou justificativas quanto à eficiência ou à economicidade da utilização das aeronaves da FAB, de modo que voos são realizados ainda que tenham custo significativamente mais elevado e existam alternativas comerciais que supram a necessidade.

26. A auditoria destacou, ainda, a ineficiência em decorrência da baixa taxa de ocupação de assentos: verificou-se que, no período de 2020 a julho de 2024, foram realizados 111 voos para o transporte de apenas 1 passageiro e 1.585 voos (21%) para transportar até 5 passageiros, sendo que a aeronave utilizada pela FAB com menor capacidade de transporte carrega 8 passageiros (as demais configurações levam 12, 14, 16, 30, 36 e 50 passageiros). Assim, a taxa média de ocupação de assentos, considerando todos os voos realizados no período de 2020 a 2024 e todos os modelos de aeronaves empregados, foi de 55%.

III.4. Reduzida auditabilidade do serviço prestado em razão do descarte prematuro de documentos de prestação de contas e comprometimento da segurança da informação

27. Segundo o Comando da Aeronáutica (Comaer), os dados dos passageiros transportados desde a edição do Decreto 10.267/2020 até o fim de 2023 teriam sido descartados sob a premissa de que cabia ao requisitante do voo manter os registros, em razão da interpretação combinada do art. 20, inciso III, da Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) com o art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020:

Lei 7.565/1986

“Art. 20. *Salvo permissão especial, nenhuma aeronave poderá voar no espaço aéreo brasileiro, aterrissar no território subjacente ou dele decolar, a não ser que tenha: [...]*



III - tripulação habilitada, licenciada e portadora dos respectivos certificados, do Diário de Bordo da lista de passageiros, do manifesto de carga ou da relação de mala postal que, eventualmente, transportar.”

Decreto 10.267/2020

“Art. 6º Compete à autoridade solicitante manter:

I - o registro das datas, dos horários e dos destinos de sua viagem;

II - o registro do motivo da viagem, abrangido dentre as hipóteses previstas no caput do art. 3º;

III - a comprovação da situação que motivou a viagem; e

IV - o registro daqueles que acompanharam a autoridade na viagem.

§ 1º Caso haja solicitação de informação nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011, ou requisição pelos órgãos de controle, competirá à autoridade solicitante a disponibilização das informações a que se refere o caput.”

28. Verificou-se a existência de planilhas de voos com dados incompletos: o Comaer passou a publicar a lista de passageiros nominalmente identificados apenas após 29/4/2024 (com relação a voos realizados de 27/4/2024 em diante). A análise das listas emitidas a partir de abril de 2024, contudo, revelou registros com nomes incompletos e a identificação de passageiros mediante CPF inexistente.

29. Detectou-se, também, a impossibilidade de acesso a registros eletrônicos completos sobre a atividade capaz de evidenciar trilhas de responsabilidade pelas autorizações dos atos correspondentes. O controle da atividade é realizado por intermédio de planilhas e documentos avulsos, pois não há sistema informatizado no âmbito da FAB para controle dos voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020.

III.5. Ausência de ato decisório formal de classificação da informação para justificar a falta de publicidade de listas de voos realizados por motivo de segurança

30. Do que ressaí do relatório de fiscalização, a FAB tem classificado informações relativas a voos de autoridades como sigilosas sem ato que fundamente essa classificação.

31. Verificou-se que em nenhum dos requerimentos feitos pelas autoridades houve menção à necessidade de sigilo dos dados, sendo que a classificação das informações partiu da FAB e tem sido realizada de modo amplo e generalizado. Adotou-se o sigilo como regra, em desacordo com a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

III.6. Descumprimento parcial do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara

32. Por meio do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara (Ministro-Substituto Weder de Oliveira), foi determinado ao Comaer que, com fundamento nos arts. 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e no art. 20, inciso III, da Lei 7.565/1986, passasse a divulgar no **site** www.fab.mil.br/voos a lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020.

33. Em manifestação de agosto de 2024, o Gabaer registrou que, no tocante aos voos realizados entre a edição do Decreto 10.267/2020 e 1º/1/2024, prevalecia o entendimento administrativo de que as listas de passageiros poderiam ser descartadas ao término de cada voo, tendo em vista a interpretação combinada do disposto no art. 20, inciso III, da Lei 7.565/1986 e no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020.

34. O entendimento administrativo, de acordo com a equipe de fiscalização, conflitaria explicitamente com a determinação feita pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, com a finalidade de publicação das listas.

IV – Conclusões da equipe de auditoria e propostas de encaminhamento

35. Sobre o “achado 1” (transporte de passageiros sem a comprovação formal das hipóteses autorizadoras e ausência de controles efetivos para assegurar o cumprimento dos requisitos exigidos), a AudDefesa entende que a situação encontrada representa desatendimento a requisitos legais fixados no decreto regulamentador e compromete a demonstração de lisura no trato da coisa pública. Concorre, igualmente, para prejuízo à prestação de contas e para a transparência da atividade estatal.

36. Embora requerido pelo art. 5º do decreto, não são elaboradas as análises formais que justifiquem o emprego da aviação oficial em detrimento da comercial para cada um dos requerimentos. As poucas justificativas apresentadas indicam apenas limitação de horários e agenda apertada da autoridade, as quais foram consideradas muito superficiais frente a relevância do quesito, notadamente, pelo seu reflexo para a preservação de recursos públicos.

37. Em 29 dos 194 requerimentos para os quais foram encaminhados documentos, não foi declinada a finalidade da missão ou apontadas as agendas oficiais correspondentes. A falha representa descumprimento não só do disposto no art. 6º, inciso II, e § 2º, inciso III, do Decreto 10.267/2020, mas também do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, ao passo em que inviabiliza a transparência do ato exigida pelo art. 5º da Lei 12.527/2011.

38. Do conjunto de 194 requerimentos para os quais foram prestadas informações, 70% falharam na perfeita identificação dos passageiros, seja pela indicação do nome de forma incompleta, seja pela ausência de dados de identificação documental. Em 30% dos casos, não foi apontado o cargo/função público desempenhado.

39. Consoante destacou a AudDefesa, a perfeita identificação dos passageiros é requisito de normas de aviação (**vide** Lei 7.565/1986 e Resolução Anac 255, art. 1º, § 1º-A). A informação relativa a cargos/funções ocupados, na ausência de evidenciação formal da vinculação do passageiro à missão da autoridade, requerida no art. 6º, § 3º, do Decreto 10.267/2020, é dado mínimo para conferir regularidade do transporte requerido para as comitivas.

40. Ademais, a realização do transporte de autoridades, por ser um ato administrativo gerador de despesa pública, requer a observância de seus elementos motivadores, em especial daqueles fixados no Decreto 10.267/2020.

41. Assim, quanto a este ponto, a proposta da equipe de auditoria foi:

(i) recomendar à Casa Civil que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 a elaborar seus requerimentos para apoio aéreo do Comando da Aeronáutica com observância formal de todos os requisitos fixados no decreto e a manter a documentação correspondente arquivada para prestação de contas da atividade institucional e para o provimento da transparência da atividade, em cumprimento a disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto, na IN TCU 84/2020 e na Lei 12.527/2011; e

(ii) dar ciência ao Comando da Aeronáutica de que a não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros, e conflita com disposições contidas na IN Conjunta MP/CGU 1/2016, IN CGU 3/2017, Decreto 9.203/2017 e Decreto 11.237/2022.

42. Quanto ao “achado 2” (inconsistências e lacunas no arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte aéreo realizado pela FAB), a AudDefesa concluiu que o conjunto normativo que regula a prestação do serviço traz lacunas, inconsistências e contradições.

43. As autoridades legitimadas a solicitar o serviço são incertas, assim como a responsabilidade pela verificação dos critérios de utilização previstos. A estrutura regulatória não

apenas falha em estabelecer diretrizes claras e objetivas para a operacionalização do serviço, mas também abre margem para o seu uso antieconômico, levando ao desperdício de recursos públicos.

44. Instado a declinar os critérios utilizados para permitir o uso de aeronaves da FAB por autoridades não listadas no decreto, o Ministério da Defesa apenas reportou a previsão normativa de que cabe à autoridade requerente (no caso, autoridades não listadas no decreto) manter o registro dos passageiros que acompanham a autoridade e assegurar que os membros da comitiva tenham vinculação com a agenda da autoridade. Assim, não foram esclarecidos os critérios utilizados para autorizar o uso das aeronaves por autoridades não nominadas na norma.

45. Observou-se, ainda, que o Ministério não formaliza o ato em que decide pela autorização, por haver delegado integralmente ao Comandante da Aeronáutica a competência para as autorizações, bem como não editou norma para estabelecer critérios para tais autorizações. Portanto, nenhuma das instâncias (Ministério ou FAB) fixaram critérios formais e objetivos para disciplinar o uso do serviço por autoridades não listadas no decreto, de forma que a autorização é concedida sem parâmetros formais que a guiem, o que faz surgir o risco de uso do serviço com base em critérios subjetivos e sem observância do princípio da impessoalidade.

46. Sobre o compartilhamento do voo, o único dispositivo do decreto que regula a possibilidade de uso compartilhado da aeronave é o art. 4º, que, no entanto, não especifica quem reconhecerá a possibilidade e definirá as regras de uso da aeronave nesses casos. Urge salientar que, embora se tenha, na média, uso apenas da metade da capacidade das aeronaves, o uso compartilhado representou meros 10% dos voos realizados. Ademais, ao atribuir ao requerente a definição de critérios para o uso de vagas remanescentes (art. 7º), a norma abre espaço para ineficiência e para decisões com favorecimentos pessoais.

47. Acerca da imprecisão da demonstração da necessidade de uso da aeronave da FAB em substituição a voos comerciais, o art. 5º não especifica os critérios a serem observados. Além disso, não define como essa análise seria fator determinante para o uso ou não uso do meio público, já que não condiciona seus resultados como condicionante para a autorização do deslocamento.

48. Quanto a este ponto, a proposta da equipe de auditoria foi:

(i) determinar à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação do primeiro e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos art. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da FAB para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:

a) estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes que evidenciem: (i) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade; (ii) a demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade; (iii) a completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF; e (iv) a demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança;

b) definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes nos voos;

c) fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa para autoridades não listadas na norma atual;

d) atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves; e



(ii) recomendar ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 11º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que elaborem paradigma normativo com critérios objetivos para emprego do serviço por autoridades amparadas pelas disposições do art. 2º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, até que sobrevenha nova regulamentação.

49. Em relação ao “achado 3” (inexistência de justificativas para o uso de aeronaves da FAB em detrimento da aviação comercial), a equipe de fiscalização constatou que, apesar de a utilização das aeronaves da Força Aérea ser uma alternativa 6,4 vezes mais dispendiosa que a aviação comercial, em média sua utilização tem sido crescente, tanto em número de voos quanto em passageiros transportados, mesmo em trechos amplamente atendidos por voos comerciais.

50. Embora a norma vigente requeira a análise da necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, ela não estabelece contornos do que deva ser feito e, nessas condições, praticamente análise nenhuma é produzida. Logo, mostra-se imperioso estabelecer critérios objetivos para justificar o emprego da aviação oficial e evitar a utilização indiscriminada dessa opção.

51. Acerca do “achado 4” (reduzida auditabilidade do serviço em razão do descarte prematuro de documentos de prestação de contas e comprometimento da segurança da informação), a equipe técnica salientou que, sem as informações sobre os passageiros transportados, não é possível assegurar a observância dos pressupostos de fato e de direito que justificaram o voo. Consequentemente, a prestação de contas das despesas incorridas torna-se inviável.

52. Por outro lado, a análise da regularidade dos serviços prestados pela FAB no transporte de autoridades foi severamente limitada em razão do descarte das listas de embarque, notadamente no período de 2020 a 2023. Para a equipe de auditoria, essa dispensa de registros, que também configuraria desatendimento indireto do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, impediu a avaliação da legalidade e da legitimidade dos eventos que geraram as despesas públicas no período.

53. O descarte também representou inobservância do prazo de guarda dos documentos, conforme as disposições da Lei 8.159/1991, c/c a Portaria Arquivo Nacional 154/2013, que, igualmente, fixa em 5 anos o prazo para a retenção de documentos.

54. Quanto a esse ponto, a proposta da equipe de auditoria foi:

(i) dar ciência ao Comando da Aeronáutica de que:

a) o descarte das listas de embarque dos voos realizados entre 2020 e 2023 contraria disposições contidas na IN TCU 84/2020, art. 34, relativas à prestação de contas, e na Lei 8.159/1991, arts. 1º e 9º, c/c a Portaria Arquivo Nacional 154/2013, relacionadas à preservação de documentos públicos;

b) a omissão na observância dos requisitos para realização dos atos administrativos que resultaram nos transportes aéreos de autoridades auditados contrariou o disposto na Lei 9.784/1999, art. 2º, e os princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, **caput**; e

c) a publicação de planilhas de voos com dados de identificação incompletos e/ou inexistentes compromete a demonstração da legalidade do ato e contraria preceitos que regem a atuação do Estado consignados na Lei 9.784/1999, art. 2º; e

(ii) determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 3, inciso VIII, da Lei 14.129/2021, que insira no plano de ação já sugerido o desenvolvimento, no prazo de até 180 dias contados da publicação da atualização normativa, de sistema eletrônico específico para realizar a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades, desde o recebimento dos pedidos até a autorização para os voos, de forma a assegurar, entre outros requisitos de governança de tecnologia da informação:

a) a integração de controles internos, preferencialmente automatizados, aptos a garantir o registro de todas as informações e anexação de todas as exigências formais requeridas no Decreto 10.267/2020 diretamente pelo usuário como condição para a admissão do pedido, bem como garantir a integridade, segurança, confidencialidade, autenticidade, disponibilidade e a consistência dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º);

b) mecanismos de rastreamento que possibilitem identificar o histórico de todas as ações executadas no sistema, seja pelo usuário ou pelo prestador do serviço, e de todos os documentos correspondentes produzidos, referentes às etapas de coleta de informações dos requerentes, à sua análise, às medidas saneadoras necessárias e à tomada de decisão quanto ao atendimento do pedido; e

c) o atendimento de princípios e diretrizes fixados na Lei 14.129/2021, relativos, entre outros, à simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais; à transparência na execução de serviços públicos; ao dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão de recursos públicos; ao uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho na administração pública; e à adoção preferencial, no uso da **internet** e de suas aplicações, de tecnologia, de padrões e de formatos abertos e livres.

55. Sobre o “achado 5” (ausência de ato decisório formal de classificação da informação para justificar a falta de publicidade de listas de voos realizados por motivo de segurança), verificou-se que a FAB tem classificado informações relativas a voos de autoridades como sigilosas sem ato que fundamente essa classificação.

56. Em nenhum dos requerimentos feitos pelas autoridades houve menção à necessidade de sigilo dos dados, sendo que a classificação das informações partiu da FAB e tem sido realizada de modo amplo e generalizado, em desconformidade com as disposições legais contidas na Lei 12.527/2011 e nos Acórdãos 1.926/2022-1ª Câmara e 852/2024-Plenário.

57. Desse modo, a proposta foi:

(i) dar ciência à FAB de que a classificação de informações relativas ao serviço de transporte de autoridades por motivo de segurança, verificada na amostra auditada, não suportada por Termos de Classificação da Informação (TCI), ou documentos equivalentes, infringiu preceitos contidos no art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999, no arts. 3, incisos I e II, 7, inciso VI, e 28 da Lei 12.527/2011 e no art. 31 do Decreto 7.224/2012; e

(ii) consignar, em complementação ao esclarecimento contido no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020 por motivos de segurança deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.224/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros após a realização do voo colocaria em risco a segurança da autoridade.

58. O “achado 6”, por fim, cuidou do descumprimento do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, em que foi determinado ao Comaer que passasse a divulgar a lista de passageiros de voos realizados com base no Decreto 10.267/2020 em seu **site**.

59. Para a AudDefesa, embora encarregado de publicar os dados das listas de passageiros em determinação feita em abril de 2022, mediante deliberação recorrida e integralmente mantida, o Comaer deliberadamente se desfez dos dados que possibilitariam a observância do acórdão do Tribunal. E, mesmo para os dados que declarou reter a partir de 2024, optou por não cumprir a decisão, ao menos para o período entre a segunda quinzena de janeiro e o fim de abril deste ano. Assim, a não retenção de registros indispensáveis para balizar atos administrativos e, com isso, atender a normas de prestação de contas e de arquivos, constitui falha na observância do princípio da legalidade.



60. Assim, a equipe de fiscalização propôs a realização de audiência:

(i) dos srs. Ary Soares Mesquita e Antônio Luiz Godoy Soares Mioni Rodrigues, chefes do Gabinete do Comandante da Aeronáutica de 5/4/2022 a 22/1/2024 e desde 23/1/2024, respectivamente, para que apresentem razões de justificativa para a falta de publicação das listas de passageiros de voos realizados após a data da prolação do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara até o dia 26/4/2024; e

(ii) dos srs. Wallace Gonçalves Teixeira e Rodrigo Simões de Oliveira Pinto, Comandantes do Grupo de Transporte Especial de 28/12/2020 a 10/1/2023 e 10/1/2023 a 10/1/2025, respectivamente, em razão do descarte das listas de passageiros transportados sob amparo do Decreto 10.267/2020 nos períodos sob o seu comando.

V – Parecer do MP/TCU

61. O representante do MP/TCU discordou parcialmente do encaminhamento sugerido pela AudDefesa, especialmente no que diz respeito à realização de audiências dos ex-gestores.

62. Para o **Parquet**, não houve descumprimento deliberado do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara nem descarte irregular das listas de passageiros. Isso porque o referido acórdão esteve suspenso até junho de 2023, devido a recursos com efeito suspensivo. Após esse período, o Comaer buscou prorrogações e justificou a necessidade de ajustes para cumprir as determinações, inclusive promovendo reuniões interinstitucionais para discutir o tema.

63. Esse cenário indicaria que, à exceção do reduzido período de 14/6 a 2/10/2023, estava sendo continuamente justificada pelo Comaer a necessidade da postergação do cumprimento da providência, bem como discutida entre diversos atores governamentais a forma mais adequada de atendimento ao que fora decidido.

64. O MP/TCU ressalta, ainda, que o tema da publicidade das solicitações de voos amparadas pelo Decreto 10.267/2020 envolve não apenas o Comaer, mas também outros órgãos governamentais, como o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República. Além disso, o transporte aéreo de autoridades abrange usuários dos três Poderes da República, o que torna o tema institucionalmente complexo.

65. Desse modo, o representante do **Parquet** especializado sugere que seja desconsiderada a proposta de audiência de ex-gestores do Comaer.

66. Além disso, sugere alterações em duas propostas da AudDefesa, de forma a adequá-las às competências do Comaer e a aprimorar o controle e a transparência no uso das aeronaves da FAB. São elas:

“347. dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, de que: [...]

b) a omissão na observância dos requisitos para realização de ato administrativo que autoriza a execução de transporte aéreo de autoridades contrariou o disposto na Lei 9.784/1999, art. 2º, e princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, caput; [...]

e) a não observância dos requisitos exigidos para a execução dos transportes solicitados com amparo no Decreto 10.267/2020 denotou inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.”

67. O MP/TCU entende que não cabe ao Comaer revisar a motivação do ato da autoridade solicitante e o juízo quanto à sua aderência ao interesse público, por lhe faltar ascendência hierárquica ou competência normativa para tanto.

68. Nesse sentido, sugere que as ciências em questão sejam reescritas nos seguintes termos:



“Dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, de que: [...]

*b) a omissão na verificação da presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades, particularmente quanto à presença dos documentos exigidos no art. 6º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, descumpra o que prescreve a referida norma e contraria a exigência de adequada motivação dos atos administrativos, extraída da Lei 9.784/1999, art. 2º, e dos princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, **caput**; [...]*

e) a execução dos transportes solicitados sem a presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades exigidos no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros.”

69. Outra modificação sugerida pelo MP/TCU é converter em determinação a recomendação para que a Casa Civil oriente os órgãos da Administração Pública Federal sobre o cumprimento do Decreto 10.267/2020.

70. Ademais, o **Parquet** entende que a recomendação para normatizar a competência do Ministério da Defesa na autorização de transporte aéreo de outras autoridades seja excluída, pois já está englobada por outra medida de maior alcance.

71. Por fim, o MP/TCU propõe que seja conferida nova redação ao subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, especificando que o sigilo deve abranger apenas a identificação da autoridade solicitante e a lista de passageiros, mas não informações sobre o voo em si (origem, destino, número de passageiros etc.). Tal medida visa preservar a segurança das autoridades sem comprometer a transparência.

72. Além disso, sugere alteração na proposta da unidade técnica contida no item 348, de modo que passe a constar, em síntese, que a não publicação das listas de passageiros deve estar fundamentada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, conforme a Lei de Acesso à Informação.

VI – Exame de mérito

73. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela AudDefesa, com as modificações sugeridas pelo MP/TCU.

74. A auditoria identificou, em essência, achados que se traduzem em falhas de diversas naturezas relacionadas ao serviço de transporte de autoridades realizados pelo Comando da Aeronáutica sob os ditames do Decreto 10.267/2020.

75. Insta lembrar que o objetivo da presente fiscalização foi verificar a observância da legalidade, da economicidade e da eficiência no uso das aeronaves da FAB para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades à luz do Decreto 10.267/2020, bem como a existência e a efetividade dos controles internos empregados para garantir o cumprimento das premissas fixadas pela norma.

76. Conforme o relatório de fiscalização, foi possível concluir, em síntese, que não há controles internos aptos a aferir o cumprimento das condicionantes previstas no art. 3º do Decreto 10.267/2020 (*“as solicitações de transporte serão atendidas nas situações e na ordem de prioridade abaixo relacionada: I – por motivo de emergência médica; II – por motivo de segurança; e III – por motivo de viagem a serviço”*).



77. Nesse sentido, o primeiro achado evidenciou que o transporte de passageiros ocorre sem a comprovação formal das hipóteses autorizadoras previstas no decreto e sem controles efetivos para assegurar o cumprimento dos requisitos exigidos para o serviço. A FAB atua como mera executora dos pedidos de transporte, sem verificar o cumprimento dos requisitos normativos requeridos pelo Decreto 10.267/2020.

78. Observou-se, em resumo, a inexistência de justificativas para o uso da aviação pública em detrimento da comercial, a ausência de declinação do evento motivador dos voos e a não identificação adequada de passageiros embarcados, ou seja, o desatendimento de grande parte dos requisitos fixados.

79. Isso porque o decreto não confere ao prestador do serviço (Comaer) qualquer prerrogativa de verificar se, de fato, a solicitação do voo atende aos princípios da legalidade, da legitimidade (viagem por emergência médica, por motivo de segurança ou a serviço), da economicidade e da eficiência. A violação aos dois últimos aspectos decorre, em especial, da ociosidade na ocupação de passageiros nos voos e da ausência de parâmetros para justificar o não compartilhamento do voo, quando possível.

80. O segundo achado referiu-se a inconsistências e lacunas no arcabouço normativo que regula a prestação do serviço de transporte aéreo realizado pela FAB.

81. Tanto o Decreto 10.267/2020 quanto a Portaria Normativa 62/GM-MD/2020 contêm disposições imprecisas e, por vezes, conflitantes, sendo que, em sua forma atual, permitem o uso das aeronaves por um rol aberto e indefinido de agentes públicos, não delimitam claramente a demonstração da necessidade de seu emprego e atribuem a responsabilidade pela alocação de vagas remanescentes ao requisitante dos voos (e não ao operador do serviço), entre outras situações que comprometem o uso regular, eficiente e impessoal do serviço.

82. Desse modo, é preciso reconhecer que a insuficiência de regras no âmbito do Decreto 10.267/2020, que poderiam robustecer a legitimidade e a economicidade no uso das aeronaves da FAB, proporciona a existência de um ambiente aparentemente permissivo, sem compromisso de priorização do princípio da economicidade.

83. Assiste razão, pois, ao MP/TCU quando afirma ser necessária e oportuna a alteração do quadro normativo relacionado ao uso de aeronaves da FAB para deslocamento de autoridades. Assim, será possível proporcionar o devido controle quanto ao uso das aeronaves a partir da definição de responsabilidades de todos os agentes envolvidos – o prestador do serviço (Comaer), os fiscalizadores do cumprimento das condicionantes e os solicitantes dos voos – e a consequente prevenção do uso inadequado do serviço, que apresenta custo elevado.

84. A ausência de análise de economicidade, aliás, é um ponto crítico e relaciona-se ao terceiro achado, que tratou da inexistência de justificativas para o uso de aeronaves da FAB em detrimento da aviação comercial, significativamente mais econômica.

85. Quanto a esse aspecto, insta salientar que eventuais casos pontuais de utilização de aeronaves da FAB para satisfação de necessidades de cunho privado e não justificáveis à vista do interesse público devem ser objeto de contínuo acompanhamento e apuração por parte dos órgãos de controle, e não apenas deste Tribunal.

86. O quarto achado mencionou a reduzida auditabilidade do serviço em razão do descarte prematuro de documentos de prestação de contas e do comprometimento da segurança da informação.

87. Verificou-se ter havido o descarte das listas de passageiros de voos realizados entre 2020 e 2023, contrariando normas de prestação de contas e de preservação de documentos públicos. Essa prática, somada aos documentos com dados faltantes nas listas de passageiros e organizados de forma avulsa, sem atos decisórios formais, prejudicou a transparência e a auditabilidade do serviço.



88. O quinto achado, por sua vez, tratou da ausência de ato decisório formal de classificação da informação para justificar a falta de publicidade de listas de voos realizados por motivo de segurança.
89. A equipe de auditoria observou que a FAB classifica as informações relativas a voos de autoridades como sigilosas, de forma ampla e generalizada, sem ato que fundamente essa classificação, em desconformidade com as disposições da Lei de Acesso à Informação.
90. Esses cinco achados, de forma geral, indicam uma fragilidade normativa que recomenda a revisão do Decreto 10.267/2020 de forma a sanar lacunas e inconsistências, tais como a indefinição de critérios objetivos para autorizar o uso das aeronaves e para a ocupação de vagas remanescentes. Com isso, busca-se garantir maior eficiência e impessoalidade.
91. A falta de transparência e a gestão desestruturada do serviço, com a ausência de registros completos e a classificação inadequada de sigilo, comprometem a prestação de contas e a publicidade dos atos administrativos. Consequentemente, restam prejudicadas a rastreabilidade e a eficiência na gestão das informações.
92. Por conseguinte, as graves falhas na gestão do transporte de autoridades pela FAB, incluindo ineficiência, antieconomicidade, falta de transparência e descumprimento de normas legais, tornam as propostas de encaminhamento apresentadas bastante pertinentes, pois visam corrigir essas irregularidades, aprimorar o marco regulatório e garantir maior eficiência e **accountability** na prestação do serviço.
93. Não se desconhece, contudo, que a implementação das medidas sugeridas dependerá do comprometimento dos gestores e da revisão normativa.
94. No tocante à proposta de realização de audiência de ex-gestores pelo descumprimento parcial do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara e pelo descarte irregular das listas de passageiros de voos realizados de 6/4/2022 a 26/4/2024 (sexto achado), partilho do entendimento do MP/TCU no sentido de que não restou demonstrada a deliberada intenção de não publicação das listas ou de descarte ilegal.
95. A cronologia de fatos descrita pelo **Parquet**, que inclui sucessivos recursos e prorrogações de prazos atinentes à ordem emanada do referido acórdão, impede que se exija do Comaer a retenção das informações de voos desde a citada decisão até a apreciação dos recursos.
96. Entendo ser desnecessário repetir a revisão cronológica feita pelo MP/TCU em seu parecer (**vide** relatório precedente), bastando tão somente mencionar que, à exceção do reduzido período de 14/6 a 2/10/2023, estava sendo continuamente justificada pelo Comaer a necessidade da postergação do cumprimento da providência em comento.
97. Além disso, ficou demonstrado que havia interações entre os diversos atores governamentais sobre a forma mais adequada de atendimento ao que fora decidido, embora não tenha se concretizado qualquer alteração em relação às regras constantes do Decreto 10.267/2020.
98. Por conseguinte, considero ser prematuro aventar a possibilidade de sancionar gestores do Comaer em relação a tema que estava e ainda se encontra em discussão.
99. Ademais, como já dito, circunstâncias práticas impedem a responsabilização dos agentes envolvidos no processo atinente ao serviço de transporte aéreo de autoridades. Falta ao Comaer competência para aferir o estrito cumprimento do Decreto 10.267/2020, especialmente se a solicitação está, ou não, fundamentada no interesse público (legitimidade) e se atende ao princípio da economicidade.
100. É preciso reconhecer que, ainda que se possa exigir do Comaer que verifique a presença dos elementos formais do ato de solicitação (tais como a competência de quem solicita e a observância

da forma adequada), não cabe a este órgão revisar a motivação do ato da autoridade solicitante e exercer juízo quanto a sua aderência ao interesse público. Isso porque lhe falta ascendência sobre os órgãos solicitantes e tal atribuição não lhe foi conferida pelo decreto (**vide** art. 6º, inciso III e § 1º, que direciona tal competência à autoridade solicitante do deslocamento aéreo).

101. Nesse sentido, endosso a posição do representante do **Parquet** em considerar que seria salutar à efetividade desses controles se a normatização do transporte aéreo de autoridades detalhasse a documentação a ser apresentada nas solicitações, capaz de demonstrar a presença das hipóteses autorizativas e a efetiva necessidade do emprego da FAB.

102. Um aspecto relevante levantado pelo MP/TCU é o de que se deve levar em conta, também, que o tema da publicidade das solicitações de voos amparadas pelo Decreto 10.267/2020 envolve, necessariamente, não apenas o Comaer, mas outros órgãos que detêm prerrogativas de discutir e disciplinar a questão, a exemplo do Ministério da Defesa e da Casa Civil da Presidência da República.

103. A complexidade institucional que envolve a regulamentação do serviço prestado pelo FAB se acentua diante do fato de que, entre seus usuários, estão altas autoridades dos três Poderes da República, o que implica, inclusive, a possibilidade de que representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário queiram opinar no debate.

104. Por fim, cumpre relembrar que, por ocasião da apreciação do TC 037.056/2023-9 (sob minha relatoria), que autorizou a presente fiscalização, o Acórdão 852/2024-Plenário assim dispôs:

“9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas às requisições de voos em aeronaves da Força Aérea Brasileira oriundas do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;”

105. Na ocasião, destaquei que a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, determina que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.

106. Assim, entendeu-se que a divulgação da lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 deveria respeitar o disposto na referida lei, de forma a preservar a segurança das altas autoridades.

107. Ficou registrado, todavia, que o deferimento do pedido de uso de aeronave da FAB por altas autoridades deveria se dar de maneira fundamentada pelo solicitante sobre o qual incide o referido sigilo para fins de ampla divulgação à sociedade, o que não afastaria o acesso à informação pelo TCU em caso de necessidade de fiscalização. Ademais, conforme constou do voto que conduziu o citado acórdão, o tema seria revisitado quando da apreciação da presente auditoria operacional.

109. Sobre a matéria, creio ser adequada a confirmação do entendimento de que a Lei 12.527/2011 serve de fundamento para a classificação no grau de sigilo de informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, nos termos descritos no subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário.

110. Todavia, acolho a sugestão do MP/TCU para o aperfeiçoamento de sua redação, de forma a não pairar dúvidas sobre quais informações merecem a devida proteção do sigilo, nos termos da Lei 12.527/2011.



111. Nesse sentido, deve este Tribunal especificar que o que pode ser omitido das relações apresentadas no site “www.fab.mil.br/voos” são apenas a identificação da autoridade solicitante e a relação descritiva dos passageiros presentes nos voos (nome, CPF ou documento equivalente), mas não a informação sobre a realização do voo em si (origem; destino; número dos passageiros que, efetivamente, estiveram presentes no voo; capacidade de passageiros da aeronave; percentual de ocupação; entre outras informações relevantes para divulgação à sociedade), tendo em vista o princípio da publicidade.

112. Portanto, a nova redação sugerida para o subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário é a seguinte:

“9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas, exclusivamente, à identificação da autoridade solicitante e às listas de passageiros em voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 ou em norma que vier a substituí-lo, oriundas de solicitações do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;”

113. Importa deixar assente, todavia, que o sigilo, nesses casos, não pode ser oposto ao Comaer, que deve exigir a inequívoca identificação dos passageiros dos voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020, inclusive nas hipóteses em que a autoridade solicitante vier a impor o sigilo da informação, segundo os ditames da Lei 12.527/2001. Igualmente, tal sigilo não deve ser imposto aos órgãos de controle, em razão da previsão do art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020, uma vez que eles devem ter plenas condições de verificar a legitimidade da solicitação, de modo a coibir a utilização de aeronaves da FAB em situações desvinculadas de qualquer finalidade de interesse público.

114. Não obstante as considerações feitas, classifico que as medidas sugeridas se traduzem em oportunidades de melhoria para o transporte de autoridades realizado pela Força Aérea.

VII – Proposta de encaminhamento

115. Ressalto que o Ministro Jorge Oliveira fez chegar ao meu gabinete duas sugestões, as quais informo que foram incorporadas ao acórdão a ser submetido a este Plenário. Foram elas:

(i) subitem 9.1.1, alínea “d”: não exigir a demonstração do risco à segurança quando se tratar de altas autoridades, nos termos do art. 23, inciso VII, da Lei 12.527/2011; para as demais autoridades ou passageiros, a exigência permanece válida; e

(ii) exclusão do subitem 9.7 (autorização de monitoramento das recomendações): sem descuidar da importância de avaliação do tema, após a implementação dos aprimoramentos indicados nesta decisão, o relator decidirá o momento adequado para a realização do monitoramento a partir de eventual provocação da unidade técnica.

116. Nesse sentido, a proposta de encaminhamento, já com os ajustes sugeridos pelo MP/TCU e pelo Ministro Jorge Oliveira, é:

I) determinar à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação da primeira e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos art. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da FAB para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:



a) estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes, no pedido de apoio aéreo à FAB, que evidenciem:

a.1.) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade, tendo em vista o custo superior dos deslocamentos da Força Aérea em comparação com a aviação comercial, notadamente para destinos bem atendidos pela aviação privada;

a.2.) a demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade;

a.3.) a completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF; e

a.4.) a demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança, salvo quando se tratar de altas autoridades, nos termos do art. 23, inciso VII, da Lei 12.527/2011;

b) definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes nos voos;

c) fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa para autoridades não listadas na norma atual; e

d) atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves;

II) determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 3, inciso VIII, da Lei 14.129/2021, que insira no plano de ação objeto do item anterior o desenvolvimento, no prazo de até 180 dias contados da publicação da atualização normativa, de sistema eletrônico específico para realizar a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades, desde o recebimento dos pedidos até a autorização dos voos, de forma a assegurar, entre outros requisitos de governança de tecnologia da informação:

a) a integração de controles internos, preferencialmente automatizados, aptos a garantir o registro de todas as informações e a anexação de todas as exigências formais requeridas no Decreto 10.267/2020 diretamente pelo usuário como condição para a admissão do pedido, bem como a garantir a integridade, segurança, confidencialidade, autenticidade, disponibilidade e consistência dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º);

b) mecanismos de rastreamento que possibilitem identificar o histórico de todas as ações executadas no sistema, seja pelo usuário ou pelo prestador do serviço, e de todos os documentos correspondentes produzidos, referentes às etapas de coleta de informações dos requerentes, à sua análise, às medidas saneadoras necessárias e à tomada de decisão quanto ao atendimento do pedido;

c) o atendimento de princípios e diretrizes fixados na Lei 14.129/2021, relativos, entre outros:

c.1) à simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais;

c.2) à transparência na execução de serviços públicos;

c.3) ao dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão de recursos públicos;

c.4) ao uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho na administração pública; e

c.5) à adoção preferencial, no uso da **internet** e de suas aplicações, de tecnologia, de padrões e de formatos abertos e livres;



III) determinar, com fundamento nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 e diretamente à Presidência do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, bem como ao Procurador-Geral da República, quanto à necessidade de:

a) elaborar seus requerimentos para apoio do Comando da Aeronáutica no transporte de autoridades com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo); e

b) manter a documentação encaminhada ao Comando da Aeronáutica arquivada pelo prazo definido na correspondente tabela de temporalidade e destinação de documentos do órgão solicitante, para prestação de contas da atividade institucional, para o correspondente provimento da transparência e para possibilitar a atuação dos órgãos de controle, em cumprimento às disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo), no art. 5º da Lei 12.527/2011, nos arts. 1º e 9º da Lei 8.159/1991, na Resolução 40/2014 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal;

IV) dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a) o descarte das listas de embarque dos voos realizados entre 2020 e 2023 contrariou disposições contidas na IN TCU 84/2020 (art. 34), relativas à prestação de contas, e na Lei 8.159/1991 (arts. 1º e 9º), c/c a Portaria Arquivo Nacional 154/2013, relacionadas à preservação de documentos públicos;

b) a omissão na verificação da presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades, particularmente quanto à presença dos documentos exigidos no art. 6º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, descumpe o que prescreve a referida norma e contraria a exigência de adequada motivação dos atos administrativos, extraída da Lei 9.784/1999, art. 2º, e dos princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, **caput**;

c) a publicação de planilhas de voos com dados de identificação incompletos e/ou inexistentes comprometeu a demonstração da legalidade do ato e contrariou preceitos que regem a atuação do Estado consignados na Lei 9.784/1999, art. 2º;

d) a classificação de informações relativas ao serviço de transporte de autoridades por motivo de segurança, não suportada por Termos de Classificação da Informação (TCI), ou documentos equivalentes, infringiu preceitos contidos no art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999, nos arts. 3º, incisos I e II, 7º, inciso VI, e 28 da Lei 12.527/2011 e no art. 31 do Decreto 7.224/2012; e

e) a execução dos transportes solicitados sem a presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades exigidos no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros;

V) conferir a seguinte redação ao subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário:

“9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas, exclusivamente, às listas de passageiros em voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 ou em norma que vier a substituí-lo, oriundas de solicitações do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;”



VI) consignar, em complementação ao entendimento constante do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020, cuja solicitação de transporte seja fundamentada no art. 3º, inciso II, dessa norma (“motivo de segurança”), deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;

VII) encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a subsidiam:

a) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4.1 do Acórdão 852/2024-Plenário e ao subitem 9.3 do Acórdão 1.915/2024-Plenário; e

b) à Presidência da Câmara dos Deputados, em atendimento ao Acórdão 1.646/2024-Plenário; e

VIII) juntar cópia desta deliberação aos TC 015.837/2024-6 e 038.883/2023-6.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 939/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.687/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgãos: Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica e Casa Civil da Presidência da República
4. Responsáveis: José Múcio Monteiro, Marcelo Kanitz Damasceno e Rui Costa
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo foi avaliar a legalidade, economicidade e eficiência no uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades na forma do Decreto 10.267/2020, bem como a existência e a efetividade dos controles internos empregados para garantir o cumprimento dessas premissas,

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

9.1 determinar à Casa Civil, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica que, sob a coordenação da primeira e com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020 e nos arts. 46 e 47 do Decreto 12.002/2024, apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação conjunto

com as medidas que serão adotadas, no prazo de até 180 dias, para reformular a estrutura regulatória do emprego de aeronaves da FAB para o transporte de autoridades, atualmente regulada pelo Decreto 10.267/2020, de modo a:

9.1.1. estabelecer critérios objetivos a serem observados pelas autoridades requerentes, no pedido de apoio aéreo à FAB, que evidenciem:

a) a efetiva necessidade do emprego da FAB em detrimento da aviação comercial, com sopesamento da economicidade, tendo em vista o custo superior dos deslocamentos da Força Aérea em comparação com a aviação comercial, notadamente para destinos bem atendidos pela aviação privada;

b) a demonstração da necessidade de presença dos membros da comitiva para o cumprimento da agenda da autoridade;

c) a completa e inequívoca identificação dos passageiros, com descrição dos cargos e CPF; e

d) a demonstração do risco para a segurança da autoridade, quando arguido motivo de segurança, salvo quando se tratar de altas autoridades, nos termos do art. 23, inciso VII, da Lei 12.527/2011;

9.1.2. definir critérios objetivos para ocupação de vagas remanescentes nos voos;

9.1.3. fixar paradigma mínimo para guiar a autorização do Ministério da Defesa para autoridades não listadas na norma atual; e

9.1.4. atribuir à FAB a competência de gerenciar o uso compartilhado, como medida para melhorar a eficiência do emprego das aeronaves;

9.2 determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 7º, §§ 3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 3, inciso VIII, da Lei 14.129/2021, que insira no plano de ação objeto do item anterior o desenvolvimento, no prazo de até 180 dias contados da publicação da atualização normativa, de sistema eletrônico específico para realizar a gestão integral do serviço de transporte aéreo de autoridades, desde o recebimento dos pedidos até a autorização dos voos, de forma a assegurar, entre outros requisitos de governança de tecnologia da informação:

9.2.1. a integração de controles internos, preferencialmente automatizados, aptos a garantir o registro de todas as informações e anexação de todas as exigências formais requeridas no Decreto 10.267/2020 diretamente pelo usuário como condição para a admissão do pedido, bem como garantir a integridade, segurança, confidencialidade, autenticidade, disponibilidade e a consistência dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º);

9.2.2. mecanismos de rastreamento que possibilitem identificar o histórico de todas as ações executadas no sistema, seja pelo usuário ou pelo prestador do serviço, e de todos os documentos correspondentes produzidos, referentes às etapas de coleta de informações dos requerentes, à sua análise, às medidas saneadoras necessárias, e à tomada de decisão quanto ao atendimento do pedido;

9.2.3. o atendimento de princípios e diretrizes fixados na Lei 14.129/2021, relativos, entre outros:

a) à simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais;

b) à transparência na execução de serviços públicos;

c) ao dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão de recursos públicos;

d) ao uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho na administração pública; e

e) à adoção preferencial, no uso da **internet** e de suas aplicações, de tecnologia, de padrões e de formatos abertos e livres;

9.3. determinar, com fundamento nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos da Administração Pública Federal albergados pelo Decreto 10.267/2020 e diretamente à Presidência do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, bem como ao Procurador-Geral da República, quanto à necessidade de:

9.3.1. elaborar seus requerimentos para apoio do Comando da Aeronáutica no transporte de autoridades com observância formal de todos os requisitos fixados no Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo); e

9.3.2. manter a documentação encaminhada ao Comando da Aeronáutica arquivada pelo prazo definido na correspondente tabela de temporalidade e destinação de documentos do órgão solicitante, para prestação de contas da atividade institucional, para o correspondente provimento da transparência e para possibilitar a atuação dos órgãos de controle, em cumprimento às disposições contidas no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020 (ou em norma que vier a substituí-lo), no art. 5º da Lei 12.527/2011, nos arts. 1º e 9º da Lei 8.159/1991, na Resolução 40/2014 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal;

9.4. dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.4.1. o descarte das listas de embarque dos voos realizados entre 2020 e 2023 contrariou disposições contidas na IN TCU 84/2020 (art. 34), relativas à prestação de contas, e na Lei 8.159/1991 (arts. 1º e 9º), c/c a Portaria Arquivo Nacional 154/2013, relacionadas à preservação de documentos públicos;

9.4.2. a omissão na verificação da presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades, particularmente quanto à presença dos documentos exigidos no art. 6º, § 2º, do Decreto 10.267/2020, descumpe o que prescreve a referida norma e contraria a exigência de adequada motivação dos atos administrativos, extraída da Lei 9.784/1999, art. 2º, e dos princípios preconizados na Constituição Federal, art. 37, **caput**;

9.4.3. a publicação de planilhas de voos com dados de identificação incompletos e/ou inexistentes comprometeu a demonstração da legalidade do ato e contrariou preceitos que regem a atuação do Estado consignados na Lei 9.784/1999, art. 2º;

9.4.4. a classificação de informações relativas ao serviço de transporte de autoridades por motivo de segurança, não suportada por Termos de Classificação da Informação (TCI), ou documentos equivalentes, infringiu preceitos contidos no art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999, nos arts. 3º, incisos I e II, 7º, inciso VI, e 28 da Lei 12.527/2011 e no art. 31 do Decreto 7.224/2012; e

9.4.5. a execução dos transportes solicitados sem a presença de elementos formais do ato de solicitação de transporte aéreo de autoridades exigidos no Decreto 10.267/2020 denota inoperância de controles internos, essenciais para a mitigação do risco de transporte não regular de passageiros;

9.5. conferir a seguinte redação ao subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário:

“9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas, exclusivamente, às listas de passageiros em voos solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020 ou em norma que vier a substituí-lo, oriundas de solicitações do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;”

9.6. consignar, em complementação ao entendimento constante do subitem 9.5 do Acórdão 852/2024-Plenário, que a não publicação da lista de passageiros de voos realizados nos termos do Decreto 10.267/2020, cuja solicitação de transporte seja fundamentada no art. 3º, inciso II, dessa norma (“motivo de segurança”), deverá estar lastreada em documento de classificação da informação elaborado pela autoridade competente do órgão requisitante, nos termos do art. 28 da Lei 12.527/2011 e, no caso do Poder Executivo, no art. 31, inciso VII, do Decreto 7.724/2012, com a indicação das razões pelas quais a publicidade da lista de passageiros colocaria em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a subsidiam;



9.7.1. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4.1 do Acórdão 852/2024-Plenário e ao subitem 9.3 do Acórdão 1.915/2024-Plenário; e

9.7.2. à Presidência da Câmara dos Deputados, em atendimento ao Acórdão 1.646/2024-Plenário; e

9.8. juntar cópia desta deliberação aos TC 015.837/2024-6 e 038.883/2023-6.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0939-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 003.646/2025-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsável: Gustavo Guedes (673.839.470-53).

Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Thais Francine Graef (117571/OAB-RS),
representando Gustavo Guedes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPOSTO DESVIO DE NUMERÁRIOS NO ÂMBITO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE, O DANO E A CULPABILIDADE DO RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Gustavo Guedes, em razão de supostas irregularidades identificadas na



manipulação de evento e subconta contábil utilizadas para registrar a retirada de numerário da tesouraria e a simulação do registro de suprimento nas **Automated Teller Machine (ATM)** na Agência Rincão/RS e outros eventos contábeis relacionados à custódia de cheques e à autenticação de renegociação de operação de crédito.

2. O fundamento para a instauração do presente feito, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

“Ao efetuar contabilização irregular da subconta 1.8.8.92.91.57-1 - SUPRIMENTOS/RECOLHIMENTOS A APROPRIAR - ATM, autenticando reiteradas vezes retirada de numerário da tesouraria para suprimento de numerário de ATMs sem efetivar o correto suprimento nos ATMs com o valor integral retirado da tesouraria, não lançando sobra de caixa, gerou prejuízo de R\$ 193.929,00 na Agência Rincão/RS, visto que as pendências tiveram que ser regularizadas pela referida agência porém o numerário faltante não foi localizado. Da mesma forma, autenticou eventos a débito relacionados a custódia de cheques, sem efetuar a contrapartida a crédito, gerando saldo positivo irregular em seu caixa, não lançando sobra e devido a sua conduta e a não localização do numerário faltante, a agência Rincão/RS teve que lançar o valor de R\$ 19.036,92 a prejuízo para regularizar as pendências. Por fim, ao debitar da conta de cliente valor para pagamento de entrada + IOF da operação, sem autenticar a contrapartida a crédito no referido contrato, sem lançar sobra em seu caixa e devido a não localização do numerário faltante, a agência Rincão/RS terá que lançar a prejuízo R\$ 10.312,48 para regularizar a pendência. A origem do prejuízo suportado pela Caixa, foram as autenticações irregulares citadas no presente processo e não localização do numerário faltante na tesouraria decorrente das autenticações irregulares, de modo que todas as autenticações mencionadas foram efetivadas pelo agente Gustavo Guedes.”

3. Após a notificação do responsável, sem a elisão da irregularidade e sem a devolução dos valores apurados, a Caixa deu seguimento à tomada de contas especial e, ao final, concluiu que o prejuízo totalizava R\$ 223.278,40, imputando responsabilidade ao Sr. Gustavo Guedes, Tesoureiro Executivo, no período de 12/9/2016 a 28/9/2020, na condição de gestor dos recursos.

4. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, autorizei a citação do aludido agente público pela seguinte ocorrência: *“desfalque de numerário na Agência Rincão/RS da Caixa Econômica Federal”*.

5. Cumprida a medida processual, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) analisou a resposta enviada pelo responsável, na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes:

“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 22/4/2021, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

13.1. *Gustavo Guedes, por meio do ofício acostado à peça 79, recebido em 27/8/2021, conforme AR (peça 80).*

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\$ 283.707,00, 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

15. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
	22/04/2020	APUR - Análise Preliminar (peça 1, p. 39-43)	Art. 4º inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	09/10/2020	Convocação de Empregado [Gustavo Guedes] para Prestar Depoimento (peça 12)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
2	06/11/2020	Relatório Conclusivo (peça 38-40)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
3	08/01/2021	Notificação [Gustavo Guedes] de 1º Julgamento (peça 44)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	21/01/2021	Resolução 001/21 (peça 47)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

5	26/05/2021	Relatório Conclusivo Complementar (peça 72)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
6	17/06/2021	Resolução 013/2021 (peça 73)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
7	27/07/2021	Notificação [Gustavo Guedes] de 2º Julgamento (peça 77)	Art. 8º § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
8	05/08/2021	Resolução 025/21 (peça 78)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	31/05/2024	Despacho autorizador para instauração de TCE (peça 86)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
10	05/12/2024	Relatório de TCE (peça 88)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
11	31/5/2024	Processo instaurado no TCU	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
12	19/6/2025	Instrução inicial e pronunciamento da unidade técnica propondo a citação do agente responsabilizado (peças 99-100)	Art. 5º Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

23. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Gustavo Guedes

24. O responsável Gustavo Guedes apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

25. Argumento 1 (peça 108):

25.1. A defesa sustenta que a pretensão punitiva estaria prescrita, com base nos seguintes pontos: (i) os fatos imputados teriam ocorrido entre 2017 e 2019; (ii) a ciência inequívoca pela



administração teria ocorrido em 2020, com a abertura do processo investigatório (Análise Preliminar 4428.2020.0263); e (iii) a citação no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) somente teria ocorrido em 2025, ou seja, mais de cinco anos após a data em que a administração teria tomado conhecimento dos fatos (peça 108, p. 2-3).

25.2. Segundo a defesa, a ciência inequívoca da administração teria ocorrido, no máximo, em 2020, com a abertura do processo investigatório, e a primeira medida interruptiva da prescrição (citação do responsável) somente teria ocorrido em 2025, quando da citação no âmbito do TCU. Assim, alega que teria transcorrido o prazo prescricional de cinco anos, razão pela qual requer o reconhecimento da prescrição e o consequente arquivamento do processo.

25.3. A defesa alega cerceamento de defesa e nulidades processuais, incluindo indeferimento de provas, ausência de contraditório sobre novas conclusões, atuação parcial da comissão apuradora, etc. (peça 108, p. 2-4; p. 21-28).

26. Análise do argumento 1:

26.1. A análise da prescrição já foi feita e rejeitada no tópico “Avaliação da Ocorrência da Prescrição” (itens 15-21) desta instrução.

26.2. Ainda que se considere a premissa colocada pela defesa, de que a ciência inequívoca pela administração teria ocorrido em 2020 com a abertura do processo investigatório (peça 9, p. 40; peça 38), ao passo que a citação do responsável no âmbito do TCU se deu apenas em 2025, verifica-se a não ocorrência da prescrição.

26.3. De pronto divergimos dos argumentos da defesa em relação aos eventos das interrupções da prescrição, visto que no âmbito do TCU não se aplica a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022; Acórdão 601/2025-Plenário, Relator Ministro Antônio Anastasia).

26.4. No caso concreto, podemos observar que entre 2020 e 2025 ocorreram diversos eventos interruptivos da prescrição principal/ordinária e/ou intercorrente, segundo consta na tabela de eventos no item 19 desta instrução, abaixo discriminados:

a) 22/4/2020 – Abertura da Análise Preliminar (APUR 4428.2020.0263) - Início do procedimento investigatório interno na Caixa Econômica Federal para apuração dos fatos (peça 1, p. 39-43). Considerado como termo inicial da contagem do prazo prescricional (art. 4º, inc. IV, Resolução-TCU 344/2022).

b) 9/10/2020 – Convocação de Gustavo Guedes para prestar depoimento - Notificação formal do responsável para prestar depoimento no âmbito do processo disciplinar (peça 12). Interrupção da prescrição principal e início da contagem do prazo da prescrição intercorrente (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º, Resolução-TCU 344/2022).

c) 6/11/2020 – Emissão do Relatório Conclusivo do Processo Disciplinar - Conclusão da apuração interna com relatório final (peças 38-40). Interrupção da prescrição principal e intercorrente (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º, Resolução-TCU 344/2022).

d) 8/1/2021 – Notificação de 1º Julgamento - Notificação do responsável sobre a data do julgamento disciplinar (peça 44). Interrupção da prescrição intercorrente (art. 8º, § 1º, Resolução-TCU 344/2022).



- e) 21/1/2021 – Resolução 001/21 (Primeira Decisão do Conselho Disciplinar) - Primeira decisão formal do Conselho Disciplinar Regional (peça 47). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).
- f) 26/5/2021 – Relatório Conclusivo Complementar - Emissão de relatório complementar após diligências (peça 72). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).
- g) 17/6/2021 – Resolução 013/2021 (Julgamento de 1ª Instância) - Decisão do Conselho Disciplinar Regional pela aplicação de penalidade (peça 73). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).
- h) 27/7/2021 – Notificação de 2º Julgamento - Notificação do responsável sobre a data do segundo julgamento disciplinar (peça 77). Interrupção da prescrição intercorrente (art. 8º, § 1º, Resolução-TCU 344/2022).
- i) 5/8/2021 – Resolução 025/21 (Julgamento de 2ª Instância) - Decisão final do Conselho Disciplinar Regional, com manutenção da penalidade e imputação de débito (peça 78). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).
- j) 31/5/2024 – Despacho autorizador para instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) - Autorização formal para instauração da TCE pela autoridade competente da Caixa (peça 86). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).
- k) 5/12/2024 – Relatório de TCE - Emissão do relatório final da Tomada de Contas Especial (peça 88). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).
- l) 31/5/2024 – Processo instaurado no TCU - Protocolo e registro da TCE no Tribunal de Contas da União (peça 99). Interrupção de ambas as prescrições (art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 2º, Resolução-TCU 344/2022).

26.5. Dessa forma, em que pese o argumento da defesa, a análise dos autos demonstra que a instauração da TCE (peça 88, p. 3) e os atos (notificações, julgamentos, reabertura de instrução, etc.) ocorreram em sequência, em lapsos inferiores a cinco e três anos entre os marcos interruptivos, conforme detalhado na tabela de eventos processuais (item 19 desta instrução) e acima descritos.

26.6. Assim, o argumento defensivo não encontra respaldo, devendo ser rejeitado.

26.7. A defesa alega, também, cerceamento de defesa e nulidades processuais, incluindo indeferimento de provas, ausência de contraditório sobre novas conclusões, atuação parcial da comissão apuradora, etc. (peça 108, p. 2-4; p. 21-28).

26.8. Nesse particular, observamos que o responsável foi notificado no âmbito do processo em curso na Caixa Econômica Federal, teve acesso aos autos, apresentou defesa escrita, recurso administrativo, participou de oitivas e teve oportunidade de apresentar alegações (peça 43, p. 1-34; peça 76, p. 2-40; peça 88, p. 7; peça 99, p. 4). Os pedidos de produção de provas foram analisados e, quando indeferidos, houve fundamentação quanto à suficiência da instrução (peça 76, p. 16; peça 73, p. 2-3).

26.9. Portanto, não se verifica, nos autos, prejuízo concreto ao direito de defesa que comprometa a validade do processo, de forma que o argumento deve ser rejeitado.

27. Argumento 2 (peça 108):

27.1. A defesa alega que não há comprovação de dano efetivo ao erário, nem individualização de conduta, nem demonstração de nexo causal entre as supostas irregularidades e eventual prejuízo (peça 108, p. 3-7).



27.2. *A defesa sustenta que não há prova direta de apropriação de numerário, sendo a responsabilização fundada apenas em análises contábeis internas (peça 108, p. 4-7).*

28. *Análise do argumento 2:*

28.1. *Os argumentos acima devem ser analisados a partir de duas premissas colocadas pela defesa: I - comprovação de dano efetivo ao erário, individualização de conduta, demonstração de nexo causal entre as supostas irregularidades e eventual prejuízo; II - Prova direta de apropriação de numerário.*

I - Comprovação de dano efetivo ao erário, individualização de conduta, demonstração de nexo causal entre as supostas irregularidades e eventual prejuízo

28.2. *No caso concreto, o responsável foi citado em função da seguinte irregularidade, conduta, nexos de causalidade e culpabilidade:*

Irregularidade 1: desfalque de numerário na Agência Rincão/RS da Caixa Econômica Federal.

Conduta: realizar movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, de recursos da Caixa Econômica Federal, descumprindo deveres funcionais.

Nexo de causalidade: a realização de movimentações irregulares, e/ou fraudulentas, resultou em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

28.3. *No que tange à irregularidade [desfalque de numerário na Agência Rincão/RS da Caixa Econômica Federal.] tem-se que ela se origina dos seguintes eventos que denotam ações contábeis, operacionais e financeiras irregulares, todos realizados pelo responsável:*

a) *Suprimentos/recolhimentos de ATM: realização de autenticações de retiradas de numerário da tesouraria para suprimento de ATMs sem efetivar o correspondente suprimento nos equipamentos ou suprimindo valores inferiores ao retirado, sem lançar sobre de caixa. Essa conduta gerou diferença devedora acumulada na subconta de suprimentos/recolhimentos ATM, resultando em prejuízo de R\$ 193.947,00 para a Caixa (peça 38, p. 4-7; peça 39, p. 1-2; peça 40, p. 6-8).*

b) *Custódia de cheques: realização de autenticações de débito referentes a cheques devolvidos (evento 0962) sem a devida contrapartida a crédito (evento 0912), gerando saldo positivo irregular em seu caixa, sem registro de sobre de numerário. Essa prática resultou em prejuízo de R\$ 19.036,92 para a Caixa (peça 39, p. 3-5; peça 40, p. 8).*

c) *Débito em conta de cliente: realização de débito em conta de cliente para pagamento de entrada e IOF de contrato de renegociação sem autenticar a contrapartida a crédito, nem lançar sobre em seu caixa, ocasionando pendência não regularizada. O dano estimado para a Caixa foi de R\$ 10.312,48 (peça 39, p. 5-6; peça 40, p. 8).*

d) *Troca de numerário em ATM: realização de abastecimento de ATM com cédulas de valor divergente da configuração do equipamento, gerando dispensa incorreta de valores e diferença de numerário. Neste caso, a diferença de R\$ 12.539,00 foi parcialmente recuperada junto a clientes e o valor remanescente de R\$ 10.939,00 foi ressarcido pelo próprio responsável, não restando prejuízo final para a Caixa (peça 39, p. 6).*

28.4. *Os relatórios da comissão apuradora (peça 38, p. 3-7; peça 40, p. 1-6; peça 88, p. 3-6; peça 99, p. 4-7) detalham as diferenças contábeis, identificam o responsável (Gustavo Guedes), individualizam as condutas (autenticações irregulares, ausência de contrapartidas, não lançamento de*



sobras, etc.) e quantificam o dano (R\$ 193.947,00 em suprimentos/recolhimentos ATM, R\$ 19.036,92 em custódia de cheques, R\$ 10.312,48 em renegociação). O nexo causal é explicitado por meio da análise dos sistemas corporativos (SIMCN, SIMOC, SIB24, SISAG), dos registros de lançamentos a prejuízo e da ausência de sobras nos TVVs e fitas de caixa.

28.5. Assim, exemplificando o nexo causal entre as irregularidades e o dano sofrido pela Caixa Econômica Federal, conforme apurado no relatório conclusivo do Processo Disciplinar e Civil, o empregado Gustavo Guedes, na condição de Tesoureiro Executivo da Agência Rincão/RS, realizou autenticações de Documentos de Lançamento de Evento (DLEs) de débito referentes a cheques devolvidos (evento 0962), sem efetuar a correspondente autenticação de crédito (evento 0912), conforme exigido pelos normativos internos (peça 39, p. 3-4; peça 40, p. 3).

28.6. Essa conduta gerou saldo positivo irregular em seu caixa, pois o valor debitado não foi compensado por um crédito correspondente. O correto seria que, para cada débito referente à entrada de cheque devolvido em custódia, houvesse a contrapartida a crédito, de modo a zerar o saldo da operação. Ao não realizar a contrapartida, o numerário correspondente deixou de ser registrado e, ao final do dia, deveria ter sobrado em seu caixa. Contudo, não houve lançamento de sobra de numerário, nem localização do valor faltante (peça 39, p. 4).

28.7. Diante da ausência do numerário e da impossibilidade de regularização da pendência, a Agência Rincão/RS foi obrigada a lançar o valor de R\$ 19.036,92 a prejuízo, para fins de acerto contábil (peça 39, p. 4-5; peça 40, p. 8).

28.8. Outro exemplo, conforme apurado no relatório conclusivo do Processo Disciplinar e Civil, o empregado Gustavo Guedes, na condição de Tesoureiro Executivo da Agência Rincão/RS, realizou autenticações reiteradas de retiradas de numerário da tesouraria (evento 0940 no SISAG) para suprimento de ATMs, sem efetivar o correspondente suprimento nos equipamentos ou suprimindo valores inferiores ao retirado. Não houve lançamento de sobra de caixa referente à diferença, e o numerário não foi localizado posteriormente (peça 38, p. 4-7; peça 39, p. 1-2; peça 40, p. 6-8).

28.9. O procedimento correto, conforme os normativos internos, exige que o valor retirado da tesouraria para suprimento de ATM seja integralmente registrado como crédito no ATM, de modo que a subconta 1.8.8.92.91.57 (Suprimentos/Recolhimentos a Apropriar - ATM) seja zerada diariamente. No entanto, as autenticações realizadas pelo responsável geraram diferenças devedoras acumuladas nessa subconta, pois os valores retirados da tesouraria não foram integralmente supridos nos ATMs, nem lançados como sobra de caixa (peça 38, p. 6-7; peça 40, p. 8).

28.10. Diante da ausência do numerário e da impossibilidade de regularização da pendência, a Agência Rincão/RS foi obrigada a lançar o valor de R\$ 193.947,00 a prejuízo, para fins de acerto contábil (peça 39, p. 1; peça 40, p. 8).

28.11. Dessa forma, rejeita-se a primeira parte do argumento da defesa.

II - Prova direta de apropriação de numerário.

28.12. A defesa sustenta que não há prova direta de apropriação de numerário, sendo a responsabilização fundada apenas em análises contábeis internas (peça 108, p. 4-7).

28.13. Em relação a esse tópico, verifica-se que a Caixa sustentou que a materialidade das irregularidades estaria devidamente comprovada por meio de provas documentais, especialmente os relatórios extraídos dos sistemas corporativos (SIMCN, SIB24, SISAG, CONSTAG), que demonstrariam de forma detalhada as autenticações irregulares realizadas pelo arrolado, as diferenças de numerário apuradas e a ausência de regularização das pendências, resultando em prejuízo efetivo para a instituição (peça 38, p. 4-7; peça 40, p. 6-8; peça 72, p. 22-23).

28.14. *A Comissão Apuradora afirmou que, embora não houvesse prova direta da apropriação física do numerário pelo arrolado, a responsabilidade estaria evidenciada pelo nexo causal entre as condutas praticadas (autenticações irregulares, ausência de contrapartidas, não lançamento de sobras de caixa) e o desaparecimento do numerário, que não foi localizado nem regularizado, levando ao lançamento a prejuízo (peça 40, p. 6-8; peça 72, p. 22-23).*

28.15. *A Caixa destacou que, nos casos analisados, as diferenças de numerário não poderiam ser justificadas por falhas sistêmicas ou tecnológicas, conforme manifestação das áreas técnicas (CICOC e GEMOB), que atestaram que as pendências seriam todas oriundas de ação ou omissão manual do operador, afastando a hipótese de erro de sistema (peça 15, p. 4; peça 16, p. 4; peça 72, p. 14).*

28.16. *A Comissão Apuradora também ressaltou que, em todos os casos, as autenticações e lançamentos foram realizados com as credenciais do arrolado, e que não foram localizadas sobras de numerário ou registros de regularização nas fitas de caixa, nos termos de conferência de numerário (TVV/CONFE) ou em outros controles físicos, reforçando a conclusão de que o numerário teria sido subtraído ou não destinado à finalidade informada (peça 40, p. 6-8; peça 39, p. 1-6; peça 72, p. 22-23).*

28.17. *Por fim, a Caixa argumentou que a responsabilização do arrolado não depende da demonstração de apropriação física do numerário, mas sim da comprovação do descumprimento dos normativos internos, da existência de dano efetivo e do nexo causal entre a conduta e o resultado, elementos que, segundo a instituição, estariam presentes e devidamente individualizados nos autos (peça 40, p. 6-8; peça 72, p. 22-23; peça 78, p. 2-3).*

28.18. *Malgrado os argumentos da defesa, corroborando com as conclusões da Caixa Econômica Federal, cabe-nos acrescentar, apenas, que a responsabilização em processos de contas especiais não exige prova de apropriação direta, mas sim a demonstração de conduta irregular que tenha resultado em dano ao erário.*

28.19. *De fato, a jurisprudência desta Corte já se deparou com caso análogo, cabendo reproduzir o seguinte trecho do voto do relator proferido no Acórdão 7849/2023 – Segunda Câmara, Relator Ministro Antônio Anastasia:*

[...]

17. O relatório que fundamentou o acórdão recorrido enfrentou a questão relativa à responsabilidade pelo dano imputado nos seguintes termos:

36.2. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

36.3. Neste contexto, a possível ausência de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, o dever recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos Acórdão 1517/2012-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, 10851/2018-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas, 2090/2018-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.

36.4. O responsável deu causa ao dano ao realizar movimentações financeiras irregulares de recursos da Caixa Econômica Federal, descumprindo deveres funcionais. Em nenhum momento ele foi acusado de ter se locupletado dos referidos valores. (grifo acrescido)



18. Desta forma, não resta dúvida que como tesoureiro da agência bancária era exigível conduta diversa da adota, uma vez que deveria garantir a conformidade das operações sob sua responsabilidade e apontar as inconformidades das operações verificadas dando ciência imediata a sua chefia.

28.20. Realmente, vale considerar que a guarda de numerário é inerente à função e responsabilidade do empregado da Caixa responsável pela tesouraria, pelo abastecimento de ATMs ou pelo atendimento no caixa, visto que a ele foi confiada a posse e a guarda de valores que não são seus. A sua principal obrigação é garantir que a quantidade de dinheiro sob sua responsabilidade corresponda exatamente aos registros contábeis.

28.21. No caso concreto, o ônus da prova se inverte. Não é a Caixa ou o TCU que precisam provar que o empregado pegou o dinheiro para si. É o empregado, que era o responsável pela guarda daqueles valores, quem tem a obrigação de justificar o paradeiro do dinheiro. Ele precisa apresentar documentos, registros ou qualquer outra prova que demonstre o que aconteceu com a quantia faltante.

28.22. Portanto, o argumento apresentado deve ser rejeitado.

29. Argumento 3 (peça 108):

29.1. A defesa argumenta que as diferenças poderiam decorrer de falhas sistêmicas, erros operacionais, excesso de trabalho, desvio de função, ausência de treinamento e suporte técnico, e não de conduta dolosa (peça 108, p. 8-20).

30. Análise do argumento 3:

30.1. A comissão apuradora analisou tais alegações (argumentos semelhantes na fase interna), inclusive demandando informações técnicas à CICOC/CT e à GEMOB (peça 72, p. 6-18; peça 40, p. 6-7). As áreas técnicas da Caixa afirmaram que as diferenças não decorreram de falha tecnológica, mas de ação ou omissão manual do operador (peça 38, p. 7; peça 72, p. 9; peça 88, p. 4-6). Não foram identificados incidentes sistêmicos que justificassem as pendências (peça 72, p. 9; peça 88, p. 4-6).

30.2. A defesa não apresentou elementos técnicos concretos que demonstrassem a existência de falha sistêmica capaz de gerar os danos apurados, de modo que os argumentos devem se refutados.

30.3. Destarte, o argumento apresentado deve ser rejeitado.

31. Argumento 4 e requerimentos finais (peça 108):

31.1. A defesa invoca o art. 28 da LINDB e o Decreto 9.830/2019, sustentando que não houve dolo ou erro grosseiro, e que a responsabilização exige tal demonstração (peça 108, p. 13-20).

31.2. Ao final, a defesa reitera o pedido de produção de prova pericial e testemunhal e requer, ao final, o reconhecimento da prescrição [já analisado], a rejeição da TCE por ausência de pressupostos [já analisado], a produção de provas [já analisado], o reconhecimento da ausência de dolo ou erro grosseiro, a improcedência das imputações e o arquivamento do processo (peça 108, p. 21-31).

32. Análise do argumento 4 e requerimentos finais:

32.1. Analisaremos os argumentos a partir dos seguintes pontos: I - produção de prova pericial e testemunhal; II - art. 28 da LINDB na questão do dolo ou erro grosseiro; e III - improcedência das imputações e o arquivamento do processo.

I - Produção de prova pericial e testemunhal

32.2. Os autos demonstram que a comissão apuradora analisou tais pedidos, deferiu parcialmente a oitiva de testemunhas técnicas e indeferiu outras por ausência de pertinência com o



objeto da apuração (peça 72, p. 13; peça 76, p. 16). Vale acrescentar que e em relação ao pedido de oitiva de testemunhas, a Comissão Apuradora justificou o indeferimento ao afirmar que as testemunhas arroladas pela defesa não guardariam correlação com o objeto do Processo Disciplinar, pois teriam sido indicadas para comprovar acúmulo de função e excesso de trabalho, aspectos que, segundo a comissão, não teriam relação direta com as condutas apuradas ou com os prejuízos atribuídos ao empregado (peça 72, p. 13; peça 76, p. 16).

32.3. *A perícia técnica foi indeferida sob o fundamento de que as informações técnicas já haviam sido prestadas pelas áreas competentes da Caixa (CICOC/CT, GEMOB), que afastaram a hipótese de falha sistêmica (peça 72, p. 9; peça 88, p. 4-6). A Comissão Apuradora também destacou que, em resposta aos questionamentos da defesa sobre a possibilidade de falha tecnológica, as áreas técnicas da CAIXA (CICOC e GEMOB) afirmaram que as diferenças apuradas seriam todas oriundas de ação ou omissão manual do operador, não havendo possibilidade de serem decorrentes de falha tecnológica, o que, no entendimento da comissão, afastaria a necessidade de perícia técnica sobre os equipamentos ou sistemas (peça 15, p. 4; peça 16, p. 4; peça 72, p. 13-14).*

32.4. *Cabe acrescentar que no âmbito desta Corte o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto (Acórdão 2262/2015-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).*

32.5. *Portanto, resta superado o argumento.*

II - Art. 28 da LINDB na questão do dolo ou erro grosseiro.

32.6. *A Caixa afirmou que a conduta do arrolado, Gustavo Guedes, foi dolosa, caracterizada pela realização reiterada de autenticações irregulares de suprimento e recolhimento de numerário, sem a devida contrapartida nos ATMs, bem como pela ausência de lançamento de sobras de caixa e pela não regularização das pendências, o que teria resultado em prejuízo efetivo para a instituição (peça 40, p. 6; peça 72, p. 22; peça 78, p. 2-3).*

32.7. *A Comissão Apuradora destacou que o arrolado, na condição de Tesoureiro Executivo, detinha atribuições normativas claras e específicas quanto ao controle, registro e conciliação do numerário sob sua responsabilidade, e que as irregularidades apuradas decorreram de ações e omissões reiteradas, incompatíveis com a mera falha operacional ou com erro escusável (peça 40, p. 6-8; peça 72, p. 22-23).*

32.8. *A Caixa sustentou que a materialidade do dolo estaria evidenciada pelo padrão de conduta identificado ao longo do tempo, pela reincidência das irregularidades, pela ausência de justificativas plausíveis para as diferenças de numerário e pela inexistência de registros de regularização, o que, no entendimento da instituição, afastaria a tese de erro grosseiro ou de simples equívoco (peça 40, p. 6-8; peça 72, p. 22-23; peça 78, p. 2-3).*

32.9. *O Conselho Disciplinar Regional, ao analisar o recurso do arrolado, reiterou que a conduta dolosa foi reconhecida com base no conjunto probatório, que demonstraria a ciência do arrolado quanto à incompatibilidade de seus atos com os normativos internos, bem como a existência de nexo causal entre sua atuação e o dano apurado, não se tratando de mera negligência, imprudência ou imperícia (peça 78, p. 2-3).*

32.10. *A Caixa também refutou a alegação de que as condições de trabalho, excesso de atividades ou desvio de função poderiam afastar o dolo, argumentando que tais fatores não eximem o empregado do cumprimento das normas e procedimentos estabelecidos para a função de tesoureiro, especialmente diante da gravidade e da reiteração das condutas apuradas (peça 72, p. 22-23; peça 78, p. 2-3).*



32.11. *Por fim, a instituição ressaltou que a responsabilização disciplinar e civil do arrolado decorre da comprovação do descumprimento dos normativos internos, da existência de dano efetivo e do nexo causal entre a conduta e o resultado, elementos que, segundo a CAIXA, estariam presentes e devidamente individualizados nos autos, não havendo que se falar em ausência de dolo ou erro grosseiro (peça 40, p. 6-8; peça 72, p. 22-23; peça 78, p. 2-3).*

32.12. *Também aqui concordamos com as ponderações da Caixa Econômica Federal, complementando apenas que a obrigação de ressarcimento ao erário prescinde de comprovação de dolo. É suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (stricto sensu) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 185/2016-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo).*

32.13. *Nesse contexto, no aspecto formal o argumento da defesa resta superado.*

III - Improcedência das imputações e o arquivamento do processo.

32.14. *Analisaremos o tópico a partir dos registros da Caixa acerca dos fatos que ocasionaram os prejuízos aos cofres da empresa.*

Diferença devedora na Subconta 1.8.8.92.91.57 - Suprimentos/Recolhimentos a Apropriar-ATM (- R\$ 193.947,00) Ag. Rincão/RS.

32.15. *O procedimento normativo determina que toda retirada de numerário da tesouraria para abastecimento dos ATMs deve ser registrada por meio de autenticação no evento 940 (suprimento ATM), e todo recolhimento de numerário dos ATMs para a tesouraria deve ser registrado no evento 941 (recolhimento ATM) (peça 52, p. 24-32; peça 55, p. 10-26).*

32.16. *O tesoureiro da agência deveria realizar as retiradas de numerário da tesouraria para abastecimento dos ATMs, devendo registrar o suprimento no sistema SISAG (evento 0940) e, em seguida, efetuar o abastecimento físico no ATM, que deveria ser registrado no sistema do terminal (peça 38, p. 4-6; peça 56, p. 22-23).*

32.17. *Em diversas datas entre 30/11/2017 e 17/05/2019, foram identificadas autenticações de suprimento e recolhimento em valores que não correspondiam ao numerário físico movimentado, ou sem a devida contrapartida. Exemplos incluem: - Suprimentos registrados em valor superior ao efetivamente abastecido no ATM. - Recolhimentos registrados em valor inferior ao efetivamente recolhido do ATM. - Ausência de autenticação da contrapartida (ex: suprimento sem recolhimento correspondente, ou vice-versa). - Duplicidade de autenticação de suprimento para o mesmo ATM (ex: 29/4/2019, ATM 1003, diferença de R\$ 20.800,00) (peça 52, p. 24-32; peça 55, p. 24).*

32.18. *As diferenças foram detectadas pela CICOC/CT por meio de relatórios de conciliação, inventários de pendências e cruzamento dos extratos das subcontas 1.8.8.92.91.57 e 1.1.1.10.10.07, que apontaram saldo devedor acumulado não regularizado (peça 52, p. 24-32; peça 55, p. 10-26, 34-58).*

32.19. *Em análise ao SIMCN e aos demais sistemas corporativos da Caixa, relacionados à Agência Rincão/RS, a CICOC verificou que havia diferenças devedoras na Subconta 1.8.8.92.91.57-Suprimentos/Recolhimentos a Apropriar-ATM, geradas reiteradas vezes no período compreendido entre nov/2017 a mai/2019, na ordem de R\$ 193.947,00, época em que o arrolado atuava como tesoureiro da agência.*

32.20. *A documentação constante das peças 1 a 5 demonstra que, durante o período de nov/2017 a mai/2019, Gustavo Guedes, na condição de Tesoureiro Executivo da Agência Rincão/RS, realizou autenticações de retiradas de numerário da tesouraria (evento 0940 no SISAG) para suprimento dos ATMs, porém, em diversas ocasiões, o valor efetivamente suprido nos terminais era inferior ao valor*

retirado da tesouraria. Não houve registro de sobra de caixa correspondente, nem regularização posterior dessas diferenças.

32.21. *Os relatórios de conciliação contábil, extraídos do SIMCN e SISAG (peça 1, p. 41-49; peça 3, p. 27-31; peça 5, p. 19-31, 34-36), apresentam quadros detalhados de lançamentos de suprimentos e recolhimentos de ATMs, com identificação da matrícula de Gustavo Guedes (C097060).*

32.22. *As tabelas e quadros demonstram, por data, os valores retirados da tesouraria e os valores efetivamente supridos nos ATMs, evidenciando diferenças devedoras acumuladas na subconta 1.8.8.92.91.57.*

32.23. *Exemplo emblemático: em 29/4/2019, foram autenticados suprimentos no valor total de R\$ 75.600,00, mas apenas R\$ 54.800,00 foram efetivamente supridos nos ATMs, gerando uma diferença de R\$ 20.800,00 não regularizada (peça 5, p. 19-31; peça 110, p. 3).*

32.24. *As fitas de caixa e os relatórios de TVV/CONFE (peça 4, p. 7-10) não registram sobras de numerário nos dias das pendências, e os lançamentos a prejuízo foram realizados para regularizar as diferenças não localizadas.*

32.25. *A apuração detalhada dessas diferenças consta dos relatórios de conciliação contábil (SIMCN), que demonstram, por exemplo, que em 29/04/2019 foram autenticados suprimentos no valor total de R\$ 75.600,00, enquanto os registros de abastecimento efetivo nos ATMs somaram apenas R\$ 54.800,00, gerando uma diferença de R\$ 20.800,00 (peça 18, p. 1-7; peça 20, p. 1-4). Situações semelhantes ocorreram em outras datas, como 30/11/2017, 28/02/2018, 01/03/2018, 26/10/2018, 26/11/2018, 30/11/2018, 04/12/2018, 06/12/2018, 07/12/2018, 10/12/2018, 21/12/2018, 01/02/2019 e 17/05/2019, conforme detalhado nas tabelas de pendências e nos extratos de subconta (peça 20, p. 1-2; peça 14, p. 11).*

32.26. *A ausência de registro de sobra de numerário nas fitas de caixa e nos relatórios de TVV/CONFE (peças 32 a 36) reforça que o numerário retirado da tesouraria não foi localizado nem regularizado, resultando no lançamento a prejuízo do valor total de R\$ 193.947,00 (peça 14, p. 1-3; peça 20, p. 1-2).*

32.27. *As diferenças devedoras decorreram de autenticações de suprimento realizadas pelo empregado Gustavo Guedes sem o devido crédito de valores nos ATMs e/ou com registro de suprimento no ATM com valor diferente do retirado da tesouraria, ou seja, retirou-se numerário da tesouraria sem a devida contrapartida (o correto seria o suprimento da mesma quantia de numerário no ATM), gerando assim diferença devedora na subconta, produzida com base nas informações levantadas pela CICOC (peça 38, p. 6-7). Não foram localizados lançamentos de sobra ou falta de caixa nas fitas de caixa do responsável, tampouco registro físico do numerário correspondente às diferenças (peça 38, p. 7; peça 56, p. 18-19).*

32.28. *As diferenças devedoras deveriam acarretar sobra no caixa do arrolado ao final do expediente, tendo em vista que o valor retirado da tesouraria não foi integralmente utilizado para suprir os ATMs, conforme comprovado pelas telas do SIMCN através da subconta 1.8.8.92.91.57 quando confrontados com telas do SIMOC, SIB24 e SISAG, entretanto, em consulta as fitas de caixa do empregado, nos dias em que ocorreram tais pendências, verificou-se não terem sido lançadas sobra de numerário em seu caixa (peça 38, p. 7).*

33. *O prejuízo foi contabilizado por meio de Documento de Lançamento de Evento – DLE, com débito no evento 30100-0 (Perda de – Desfalque – Falta de Numerário) e crédito no evento 941-5 (SISAG – Recolhimento de Numerário – ATM), ambos datados de 12/06/2020, no valor de R\$ 111.889,00, complementando o valor já baixado por rotina contábil (R\$ 82.040,00) (peça 83, p. 5; peça 89, p. 5).*

Diferença devedora na relacionada à custódia de cheques na tesouraria (- R\$ 19.036,92) Ag. Rincão/RS.

33.1. *O procedimento normativo, descrito a seguir nesta instrução, determina que a entrada de cheques devolvidos em custódia deve ser registrada por meio de DLE de débito (evento 0962) e, obrigatoriamente, deve haver a contrapartida a crédito (evento 0912) no mesmo valor (peça 55, p. 56-58). O correto seria que os valores recebidos em custódia de cheques (eventos 0912-1, 3632-3, 0964-4) fossem obrigatoriamente baixados em pagamento no evento 0962-8 (Valores em Custódia – Entrada) (peça 83, p. 1; peça 56, p. 12).*

33.2. *Em 27/08/2019, a CICOC/CT enviou e-mail à Agência Rincão/RS apontando diferenças devedoras decorrentes de comandos efetuados pelo tesoureiro da referida agência, no período entre jan/2018 e ago/2018, relacionadas a custódia de cheques na tesouraria (peça 39, p. 3).*

33.3. *Os comandos mencionados pela CICOC/CT se referem a autenticações realizadas em DLEs (Documento de Lançamento de Evento) pelo empregado arrolado em desacordo com o preconizado normativamente e, devido a não localização do numerário faltante e para regularização das pendências geradas pelas autenticações irregulares, a Agência Rincão/RS lançou a prejuízo o valor de R\$ 19.036,92 (peça 39, p. 3).*

33.4. *A CICOC identificou outras ocorrências irregulares idênticas praticadas pelo arrolado, onde ocorreram débitos de eventos (0962) sem as devidas contrapartidas (evento 0912), que originaram ausência de numerário na tesouraria (peça 39, p. 3).*

33.5. *Os relatórios de conciliação contábil e os relatórios RROP do SISAG (peça 1, p. 47-49; peça 3, p. 27-31; peça 4, p. 7-10; peça 5, p. 19-31) detalham, por matrícula, as autenticações de débito (evento 0962) realizadas por Gustavo Guedes sem a correspondente contrapartida a crédito (evento 0912).*

33.6. *Foram identificadas autenticações de DLEs de débito (evento 0962) sem a devida contrapartida a crédito (evento 0912), gerando saldo positivo irregular no caixa do operador (peça 55, p. 56-58).*

33.7. *Os relatórios RROP emitidos pelo SISAG (peça 39, p. 3-4) e as tabelas de pendências (peça 20, p. 1-2) demonstram que, entre janeiro e agosto de 2018, foram realizados débitos em custódia de cheques sem a devida contrapartida, gerando saldo positivo irregular no caixa do responsável, sem registro de sobra de numerário. A ausência de regularização dessas diferenças resultou no lançamento a prejuízo do valor total de R\$ 19.036,92 (peça 14, p. 1-3; peça 20, p. 1-2).*

33.8. *Não foram localizados lançamentos de sobra de caixa ou estorno das diferenças, tampouco registro físico do numerário correspondente (peça 56, p. 29; peça 83, p. 6).*

34. *O prejuízo foi contabilizado por meio de DLE, com débito no evento 30112 (Perda de RO – Indício de Fraude – PROD) e crédito no evento 962 (ROMID – Valores em Custódia – Entrada), ambos datados de 03/06/2020, no valor de R\$ 19.036,92 (peça 83, p. 6; peça 89, p. 6).*

Diferença devedora relacionada ao débito para autenticação de contrato de renegociação (-R\$ 10.312,48) Ag. Rincão/RS.

34.1. *O cliente efetivamente contratou a operação de renegociação, onde o contrato previa o valor de entrada de R\$ 9.800,00 e o de IOF de R\$ 512,48, totalizando os R\$ 10.312,48 debitados de sua conta (peça 39, p. 5).*

34.2. *O procedimento normativo da Caixa Econômico Federal, descrito a seguir nesta instrução, determina que o débito efetuado na conta do cliente para pagamento de entrada + IOF de*

contrato de renegociação deve ser acompanhado do crédito correspondente no contrato de renegociação, ou, na ausência, o valor deve ser lançado como sobra de caixa (peça 55, p. 56-58).

34.3. *Em 3/4/2018, foi efetuado débito de R\$ 10.312,48 na conta do cliente Luciano Oliveira Leal (conta 4428.013.8098-5), com a justificativa de pagamento de entrada + IOF do contrato de renegociação nº 18.4428.690.62/67. Não houve a contrapartida de crédito no contrato de renegociação, nem lançamento de sobra no caixa do operador (peça 21, p. 5-8; peça 55, p. 56-58).*

34.4. *A diferença devedora de R\$ 10.312,48 foi identificada em função de débito realizado pelo responsável na conta de um cliente, com a justificativa de pagamento de entrada e IOF de contrato de renegociação PJ nº 18.4428.690.62/67, sem autenticar a contrapartida a crédito no contrato de renegociação, como exigido pelos normativos internos (peça 39, p. 5-6; peça 40, p. 8; peça 20, p. 1-2).*

34.5. *Os documentos internos da CEF (peça 39, p. 5-6; peça 20, p. 1-2) comprovam que o valor foi debitado da conta do cliente, mas não foi creditado no contrato de renegociação, nem lançado como sobra em caixa, e não foi localizado posteriormente. A ausência de regularização resultou no lançamento a prejuízo do valor de R\$ 10.312,48.*

34.6. *A diferença decorreu de débito realizado pelo arrolado na conta de cliente com a justificativa de pagamento de entrada + IOF do contrato de renegociação PJ 18.4428.690.62/67. Contudo, após o débito não houve a contrapartida pelo operador, ou seja, o valor não foi creditado no contrato como deveria e, ainda, segundo a CICOC/CP, não foi lançado como sobra de caixa (peça 39, p. 5).*

34.7. *Os quadros de pendências, relatórios de conciliação contábil e e-mails internos (peça 1, p. 47-49; peça 3, p. 41-49; peça 4, p. 19-31; peça 5, p. 19-31) apontam a matrícula “C097060” como responsável pelo débito em conta de cliente para renegociação, sem autenticação da contrapartida a crédito.*

34.8. *Em tese, o empregado arrolado autenticou o referido débito, não creditou o valor da contrapartida como deveria, não lançou sobra no seu caixa. A CICOC/CP identificou a irregularidade, notificou a agência que por sua vez não localizou o numerário faltante (peça 39, p. 6).*

34.9. *Na peça 21, páginas 1-3 relata-se pendência de R\$ 10.312,48 referente a débito realizado na conta de cliente para pagamento de entrada e IOF de contrato de renegociação, sem contrapartida a crédito e sem lançamento de sobra em caixa, realizado por Gustavo Guedes. Na página 8 consta comprovante de débito na conta do cliente Luciano Oliveira Leal, no valor de R\$ 10.312,48, em 3/4/2018, com autenticação do operador Gustavo Guedes (terminal 1003, NSU 000386). Nas páginas 9-10 há outros comprovantes de débito e detalha-se que o valor foi debitado da conta do cliente, mas não houve contrapartida no contrato de renegociação nem lançamento de sobra em caixa. Por fim, nas páginas 13-14 os relatórios do sistema SISAG detalham as autenticações realizadas por Gustavo Guedes, sem a devida contrapartida.*

34.10. *Em síntese, o valor de R\$ 10.312,48 corresponde a débito realizado por Gustavo Guedes na conta do cliente Luciano Oliveira Leal, em 3/4/2018, para pagamento de entrada e IOF de contrato de renegociação, sem a devida contrapartida a crédito no contrato, nem lançamento de sobra em caixa, conforme detalhado nos comprovantes e relatórios do sistema SISAG (Peça 21, p. 8-14). O lançamento ficou pendente, obrigando a agência a lançar o valor a prejuízo para regularizar a pendência.*

35. *O prejuízo foi contabilizado por meio de DLE, com débito no evento 22351 (ROMID – Recebimentos a Classificar – Finalização CECOQ) e crédito no evento 30111 (Perda de RO – Falha Operacional – PROD), ambos datados de 22/04/2021, no valor de R\$ 10.312,48 (peça 83, p. 8-9; peça 56, p. 31-32).*



35.1. De acordo com o relatório conclusivo da Caixa (peça 40, p. 1-5), o responsável infringiu as seguintes normas da empresa, dentre outras:

I - RH200v005 em seus itens 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2.1, 1.2.1.3, 1.2.1.4

1.1 Disposições Preliminares

1.1.3 No exercício das atribuições profissionais, a conduta deve ser pautada por elevados padrões de ética, baseados no respeito, honestidade, compromisso, transparência e responsabilidade.

1.1.4 A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais devem nortear toda e qualquer conduta, seja no exercício das atribuições profissionais ou fora dele.

1.1.5 As condutas devem levar em consideração não somente o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente o honesto e o desonesto, tendo como fim o bem comum.

1.2 Padrões Gerais de Conduta

1.2.1 Conflito de interesses é a situação gerada pelo confronto entre interesses da CAIXA e interesse pessoal, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar o desempenho da função pública.

1.2.1.3 O interesse pessoal é caracterizado pela vontade do empregado ou dirigente em obter qualquer vantagem, imediata ou não, material ou não, em favor próprio ou de parentes, amigos, ou outras pessoas com as quais o empregado ou dirigente tem ou teve relações pessoais, comerciais ou políticas em detrimento da empresa.

1.2.1.4 A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do alcance efetivo do benefício, econômico ou não, pelo empregado ou por terceiro.

II - ORO99V021 em seus itens 4.10.2.1.10, 4.10.2.1.11, 4.10.2.1.12, 4.10.2.3.1, 4.10.2.3.2, 4.10.2.3.3, 4.10.3.1.2, 4.10.3.1.3, 4.10.3.1.9, 4.10.3.1.11, 4.10.3.4.1, 4.10.3.4.2, 4.10.3.4.3, 4.17.1.1.1, 4.17.1.1.2

4.10.2.1.10 Confere o total do acumulador impresso, quando do suprimento, com o respectivo Controle de Suprimento, havendo divergências providencia a regularização: - caso tenha sido digitado valor de suprimento a menor, providencia novo suprimento com o valor da diferença; - caso tenha sido digitado a maior, providencia recolhimento no valor da diferença.

4.10.2.1.11 Providencia a autenticação no SISAG: - menu CAIXA => Suprimento => ATM.

4.10.2.1.12 Anexa os acumuladores impressos ao suprimento, para arquivo.

4.10.2.3.1 Confere o total dos suprimentos impressos com o valor recolhido do cofre.

4.10.2.3.2 Providencia autenticação de TV pelo valor suprido no SISAG: - Menu Caixa => Suprimento => Dinheiro => ATM.

4.10.2.3.3 Anexa os acumuladores impressos ao comprovante de suprimento, para arquivo.

4.10.3.1.2 Procede a abertura do cofre, por meio da chave e segredo.

4.10.3.1.3 Digita 02 — Abastecimento.

4.10.3.1.9 Confere se a quantidade e valores informados na fita impressa correspondem à quantidade de cédulas e saldo de cada cassete recolhido.

4.10.3.1.11 Providencia a guarda da Fita log no Grupo 7, junto com as demais fitas.

4.10.3.4.1 Confere o total dos acumuladores impressos com o numerário.

4.10.3.4.2 Providencia autenticação de TV pelo valor recolhido no SISAG: - menu Caixa => Repasse => Dinheiro => ATM.



4.10.3.4.3 Anexa os acumuladores impressos ao comprovante de recolhimento, para arquivo.

4.17.1.1.1 Pela saída do numerário da tesouraria para suprimento dos equipamentos, autentica no SISAG => Menu CAIXA => Suprimento => ATM, que gera: - Evento 00940-7 — SISAG- Suprimento de Numerário -ATM: - SL 1; - Valor do suprimento.

4.17.1.1.2 Pela entrada do numerário na tesouraria do recolhimento dos equipamentos, emite DLE de crédito e autentica no SISAG => Menu CAIXA => Repasse => Dinheiro => ATM, que gera: - Evento 00941-5 — SISAG-Recolhimento de Numerário - ATM; - SL 1; - Valor do recolhimento.

III - FIO84V056 em seu item 4.5.1.2.2.2

4.5.1.2.2.2 Providencia o suprimento dos ATM/CD, conforme ORO99, atentando para as normas de segurança estabelecida no ADO34.

IV - CR376V036 em seus itens 4.3.5.1.5, 4.3.5.1.5.1;

4.3.5.1.5 Pela entrada dos cheques devolvidos, em custódia, emite DLE de débito: - Evento: 00962-8 – Valores em Custódia – Entrada; - IR: 5; - SL: 1; - Valor: pelo valor nominal dos documentos.

4.3.5.1.5.1 Como contrapartida, emite DLE de crédito: - Evento: 00912-1 – Custódia de Cheques Devolvidos pela COMPE – Entrada; - IR: 4; - SL: 1; - Valor: pelo valor nominal dos documentos.

IV - FI231v010 em seus itens 3.3.1.1, 3.3.1.2, 3.3.1.3, 3.3.1.3.1, 3.3.1.3.2, 3.3.2.1, 3.3.2.2, 3.3.2.3

3.3 Diferença de Numerário

3.3.1 Falta de Caixa

3.3.1.1 As diferenças a menor verificadas no fechamento diário do movimento das EF são contabilizadas como Falta de Caixa.

3.3.1.2 Os valores lançados como Falta de Caixa correspondem à falta/extravio de documentos que impeçam a apropriação dos valores ou ao numerário registrado a menor em caixa, no fechamento diário da EF.

3.3.1.3 Para contabilização, utiliza-se o analítico do tipo 2, com o CPF do Caixa da Agência e/ou PA ou do Tesoureiro Executivo responsáveis pela EF.

3.3.1.3.1 O Caixa ou Tesoureiro Executivo tem o prazo de 48 horas para a regularização do lançamento em Falta de Caixa.

3.3.1.3.2 As diferenças de numerário não recolhido ou regularizado até o 2º dia útil posterior à ocorrência, são consideradas desfalques conforme previsto no RHO5S.

3.3.2 Sobra de Caixa

3.3.2.1 As diferenças a maior verificadas no fechamento diário do movimento das EF são contabilizadas como Sobra de Caixa.

3.3.2.2 Os valores lançados como Sobra de Caixa correspondem à falta/extravio de documentos que impeçam a autenticação dos valores ou ao numerário registrado a sobra em caixa, no fechamento diário da EF.

3.3.2.3 Os lançamentos das baixas de Sobra de Caixa são efetuados pelos mesmos valores originalmente contabilizados e com as datas efetivas em que ocorreram as inclusões.

V - CR266V010 em seus itens 3.2.2.3.1, 3.2.2.3.2

3.2.2.3 Registro Contábil Indevido (Intencional)

3.2.2.3.1 Ato intencional de omissão ou manipulação de registros ou demonstrações contábeis.



3.2.2.3.2 São situações relacionadas a esse evento: - Supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; - Registro de transações sem comprovação; - Práticas contábeis indevidas.

VI - RH183v052 em seu item 6.1.64.1

6.1.64 Tesoureiro Executivo

6.1.64.1 Descrição da função gratificada - Responsável pela coordenação e execução das atividades de retaguarda e tesouraria da Agência, a fim de garantir a conformidade das operações observando os padrões, normas e prazos estabelecidos, contribuindo para a excelência do atendimento aos clientes e alcance dos resultados sustentáveis.’

36. Diante de todo o exposto, concluímos que os argumentos de defesa de Gustavo Guedes não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

37. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Gustavo Guedes, 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, condenando-se o responsável 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)

38. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

39. 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).

40. 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).

41. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário na Agência Rincão/RS da Caixa Econômica Federal configuram violação não só às regras legais e normativas da Caixa Econômica Federal (mencionadas no item 8.1.2 desta instrução), mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. 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

42. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Gustavo Guedes, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. 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 98.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Gustavo Guedes;
- b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Gustavo Guedes, 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 Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Gustavo Guedes (CPF: 673.839.470-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/1/2020	82.040,00
12/6/2020	111.889,00
3/6/2020	19.036,92
22/4/2021	10.312,48

Valor atualizado do débito (com juros) em 19/1/2026: R\$ 345.267,86.

- c) aplicar ao responsável Gustavo Guedes, 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 Rio Grande do Sul/RS, à Caixa Econômica Federal, 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*

g) *informar à Procuradoria da República no do Rio Grande do Sul/RS 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.”*

6. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) aquiesceram ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Gustavo Guedes, em razão de supostas irregularidades identificadas na manipulação de evento e subconta contábil utilizadas para registrar a retirada de numerário da tesouraria e a simulação do registro de suprimento nas **Automated Teller Machine (ATM)** na Agência Rincão/RS e outros eventos contábeis relacionados à custódia de cheques e à autenticação de renegociação de operação de crédito.

2. O fundamento para a instauração do presente feito, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

“Ao efetuar contabilização irregular da subconta 1.8.8.92.91.57-1 - SUPRIMENTOS/RECOLHIMENTOS A APROPRIAR - ATM, autenticando reiteradas vezes retirada de numerário da tesouraria para suprimento de numerário de ATMs sem efetivar o correto suprimento nos ATMs com o valor integral retirado da tesouraria, não lançando sobre de caixa, gerou prejuízo de R\$ 193.929,00 na Agência Rincão/RS, visto que as pendências tiveram que ser regularizadas pela referida agência porém o numerário faltante não foi localizado. Da mesma forma, autenticou eventos a débito relacionados a custódia de cheques, sem efetuar a contrapartida a crédito, gerando saldo positivo irregular em seu caixa, não lançando sobre e devido a sua conduta e a não localização do numerário faltante, a agência Rincão/RS teve que lançar o valor de R\$ 19.036,92 a prejuízo para regularizar as pendências. Por fim, ao debitar da conta de cliente valor para pagamento de entrada + IOF da operação, sem autenticar a contrapartida a crédito no



referido contrato, sem lançar sobra em seu caixa e devido a não localização do numerário faltante, a agência Rincão/RS terá que lançar a prejuízo R\$ 10.312,48 para regularizar a pendência. A origem do prejuízo suportado pela Caixa, foram as autenticações irregulares citadas no presente processo e não localização do numerário faltante na tesouraria decorrente das autenticações irregulares, de modo que todas as autenticações mencionadas foram efetivadas pelo agente Gustavo Guedes.”

3. Após a notificação do responsável, sem a elisão da irregularidade e sem a devolução dos valores apurados, a Caixa deu seguimento à tomada de contas especial e, ao final, concluiu que o prejuízo totalizava R\$ 223.278,40, imputando responsabilidade ao Sr. Gustavo Guedes, Tesoureiro Executivo, no período de 12/9/2016 a 28/9/2020, na condição de gestor dos recursos.
4. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, autorizei a citação do aludido agente público pela seguinte ocorrência: *“desfalque de numerário na Agência Rincão/RS da Caixa Econômica Federal”*.
5. O responsável alegou, em apertada síntese, que: houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, uma vez que a administração já teria ciência das ocorrências desde 2020 e a citação no TCU só ocorreu em 2025; houve nulidades processuais e cerceamento de defesa na apuração promovida pela Caixa, a exemplo do indeferimento de provas, ausência de contraditório sobre conclusões novas e parcialidade da comissão apuradora; não houve comprovação de dano efetivo ao Erário, nem individualização suficiente de sua conduta, nem demonstração do nexo causal entre os lançamentos apontados e o prejuízo imputado; não há prova direta de apropriação de numerário; as diferenças apuradas poderiam decorrer de falhas sistêmicas, erros operacionais, excesso de trabalho, desvio de função, falta de treinamento e deficiência de suporte técnico, não resultando de conduta dolosa; e a sua responsabilização exigiria a demonstração de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e do Decreto 9.830/2019, o que não teria sido comprovado.
6. Ao final, requereu a realização de prova pericial e testemunhal, o reconhecimento da prescrição, o afastamento das imputações e o arquivamento do processo.
7. O auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) analisou os argumentos apresentados e concluiu que eles não foram suficientes para sanar as irregularidades atribuídas ao Sr. Gustavo Guedes nem para afastar o débito apurado. Nesse cenário, diante da falta de elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, alvitrou que as suas contas fossem julgadas irregulares, com imputação do débito especificado, além de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.
8. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) aquiesceram ao aludido encaminhamento.
9. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.
10. Manifesto-me de acordo com os pareceres anteriores e os incorporo como razão de decidir, sem prejuízo das considerações expostas a seguir.
11. Com relação à prescrição, observo que a contagem do prazo prescricional foi sucessivamente interrompida por diversos atos inequívocos de apuração praticados tanto na fase interna da tomada de contas especial quanto nesta Corte de Contas, a partir do marco inicial da contagem, em 22/4/2020. Dessa forma, considerando que não houve o transcurso dos prazos quinquenal e trienal entre os marcos interruptivos, na forma da sistemática de verificação estabelecida pela Resolução TCU 344/2022, concluo que não restou configurada a prescrição, conforme a análise da AudTCE.



12. Também não prosperam as alegações de nulidade e de cerceamento de defesa. Os autos evidenciam que, na esfera interna da tomada de contas especial, o responsável foi formalmente notificado, teve acesso ao processo, apresentou defesa escrita, interpôs recurso administrativo, participou das oitivas e se manifestou sobre os fatos que lhe foram imputados. Não vislumbro, portanto, prejuízo concreto ao exercício do contraditório e da ampla defesa apto a contaminar a higidez do feito.

13. Ainda que assim não fosse, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que eventuais prejuízos à defesa ocorridos na fase interna da tomada de contas especial não contaminam o processo, uma vez que o contraditório e a ampla defesa são assegurados, de fato, na fase externa do feito, na etapa de instrução perante a Corte de Contas. A título de exemplo, invoco o seguinte precedente:

“Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida” (Acórdão 9.091/2021-1ª Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas).

14. Quanto ao mérito, igualmente não merece acolhida a assertiva de inexistência de dano, ausência de individualização da conduta e falta de demonstração do nexo causal.

15. Conforme a análise da unidade técnica, o prejuízo apurado decorreu dos seguintes fatos atribuídos ao Sr. Gustavo Guedes: i) autenticações irregulares de retiradas de numerário da tesouraria para suprimimento de ATM, sem a correspondente integralização do crédito nos equipamentos ou com suprimimento físico em valor inferior ao retirado, gerando prejuízo de R\$ 193.947,00; ii) autenticações de débito relacionadas à custódia de cheques, sem a contrapartida a crédito, ocasionando saldo positivo artificial em caixa e posterior lançamento a prejuízo no montante de R\$ 19.036,92; e iii) débito em conta de cliente para pagamento de entrada e Imposto sobre Operação Financeira (IOF) de renegociação contratual, sem a respectiva contrapartida a crédito no contrato e sem lançamento de sobra de caixa, resultando em prejuízo de R\$ 10.312,48.

16. Em todos esses eventos, os registros foram vinculados às credenciais funcionais do responsável e examinados a partir dos sistemas corporativos da Caixa, de seus relatórios de conciliação e dos documentos de regularização contábil subsequentes. Há, pois, descrição precisa da conduta, quantificação do dano e demonstração suficiente do liame causal entre os atos praticados pelo agente público e o desfalque suportado pela empresa pública.

17. No que se refere à alegação de que não haveria prova direta de apropriação de numerário, ressalto que a responsabilização financeira no âmbito desta Corte de Contas não depende da demonstração de locupletamento pessoal, sendo suficiente a comprovação de que o agente praticou condutas irregulares violadoras de seus deveres funcionais, das quais resultou dano ao Erário.

18. No caso, há evidências robustas de que o responsável, na qualidade de Tesoureiro Executivo, promoveu sucessivas autenticações incompatíveis com os procedimentos normativos da Caixa, gerando diferenças contábeis não regularizadas, sem lançamento de sobra de caixa e sem localização posterior do numerário faltante.

19. Dessa forma, considerando a responsabilidade direta do agente pela guarda e pela correta movimentação dos valores, e considerando a ausência de justificativa plausível e documentação idônea aptas a explicar o paradeiro do numerário, rejeito à tese defensiva do responsável.

20. Também não prosperam as alegações de que as diferenças decorreriam de falhas sistêmicas, erros operacionais, excesso de trabalho, desvio de função, ausência de treinamento ou



deficiência de suporte técnico. Conforme registrado na instrução da AudTCE, a comissão apuradora submeteu essas hipóteses ao crivo das áreas técnicas competentes da Caixa, as quais afastaram a ocorrência de falha tecnológica ou sistêmica e concluíram que as pendências detectadas resultaram de ação ou omissão manual do operador.

21. No tocante à alegação de que não teriam sido atendidos os pressupostos de responsabilização previstos no art. 28 da LINDB e no Decreto 9.830/2019, também não assiste razão ao defendente.

22. Isso porque o contexto fático e probatório juntado aos autos revela que o agente teria agido com dolo, à vista do caráter reiterado das irregularidades e do grande distanciamento da conduta do responsável frente ao padrão esperado de quem tinha a função de zelar pelos numerários depositados na instituição bancária.

23. Esse também foi o posicionamento da Caixa, que sustentou que a materialidade do dolo estaria evidenciada pelo padrão de conduta identificado ao longo do tempo, pela reincidência das irregularidades, pela ausência de justificativas plausíveis para as diferenças de numerário e pela inexistência de registros de regularização, o que, no entendimento da instituição, afastaria a tese de erro grosseiro ou de simples equívoco.

24. Sendo assim, entendo que estão presentes as condições para a responsabilização financeira do Sr. Gustavo Guedes, conforme a análise da unidade técnica.

25. Quanto aos requerimentos de produção de prova pericial e testemunhal, também acompanho o exame da unidade técnica, uma vez que os elementos constantes dos autos se mostram suficientes à análise de mérito.

26. Ademais, compreendo que os elementos pretendidos não se mostram úteis ao deslinde do objeto específico deste feito, pois se destinariam, em essência, a demonstrar acúmulo de funções e excesso de trabalho, circunstâncias que não afastariam por si só a materialidade das irregularidades individualmente imputadas ao responsável.

27. Entendo que a perícia técnica não se faz necessária, nesta etapa processual, visto que as áreas especializadas da própria Caixa se manifestaram de modo expresso sobre a inexistência de falha sistêmica, conforme visto. Outrossim, a jurisprudência desta Corte de Contas é remansosa no sentido de que cabe ao responsável carrear aos autos os elementos de prova que entender favoráveis à sua tese, não sendo necessária a autorização deste Tribunal para a produção de qualquer prova, inclusive a pericial.

28. Diante desse quadro, concluo que as alegações de defesa não lograram elidir a irregularidade nem afastar o débito, nem a culpabilidade do agente pelos prejuízos apurados. Dessa forma, acolho os pareceres anteriores, no sentido de julgar, desde logo, irregulares as contas do Sr. Gustavo Guedes e imputar-lhe o débito pelo qual foi citado.

29. Dito isso, passo a analisar os pressupostos para a aplicação da sanção.

30. Entendo que o desfalque de numerário aos cofres da Caixa, devidamente demonstrado no processo, revela um comportamento doloso e de elevado grau de reprovabilidade.

31. Sendo assim, compreendo que a atitude do então Tesoureiro Executivo é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de dolo na gestão dos recursos federais, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

32. No caso, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com as leis, uma vez que ele tinha a possibilidade de



conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, tendo em vista os princípios reitores da Administração Pública e as regras aplicáveis aos empregados da Caixa.

33. Como dito, os fatos denotam desprezo à coisa pública, configurando infração de notória gravidade e reprovabilidade.

34. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. Gustavo Guedes, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que ele ainda não foi condenado por este Tribunal.

35. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

36. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação de multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 290.000,00, correspondente a 100% do montante do débito atualizado. A imputação de sanção no patamar máximo admitido pela Lei Orgânica deste Tribunal decorre da elevada reprovabilidade da conduta do gestor, como visto acima.

37. Por fim, tendo em vista a gravidade da infração cometida e as circunstâncias acima destacadas, cabe inabilitar o Sr. Gustavo Guedes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 8 anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 940/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.646/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Gustavo Guedes (673.839.470-53).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Thais Francine Graef (117571/OAB-RS), representando Gustavo Guedes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Gustavo Guedes, em razão de supostas irregularidades identificadas na manipulação de evento e subconta contábil utilizadas para registrar a retirada de numerário da tesouraria e a simulação do registro de suprimento nas Automated Teller Machine (ATM) na Agência Rincão/RS e outros eventos contábeis relacionados à custódia de cheques e à autenticação de renegociação de operação de crédito,

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Gustavo Guedes;



9.2. condenar o responsável ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/1/2020	82.040,00
12/6/2020	111.889,00
3/6/2020	19.036,92
22/4/2021	10.312,48

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias designadas, com os devidos encargos legais, aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar a multa de R\$ 290.000,00 ao Sr. Gustavo Guedes com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Gustavo Guedes e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 8 (oito) anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992; e

9.8. dar ciência desta deliberação ao responsável, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0940-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 V – Plenário

TC 015.123/2025-1

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional

Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE) e Flavia Castelo de Moura Branco (13407/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2025. CUMPRIMENTO DOS MÍNIMOS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E DA REGRA DE OURO. EMENDAS PARLAMENTARES NÃO IMPOSITIVAS. CRESCIMENTO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE. NOVO REGRAMENTO TRAZIDO PELA LEI COMPLEMENTAR 210/2024. ACÚMULO DE RESTOS A PAGAR. LEI COMPLEMENTAR 215/2025. REVALIDAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR CANCELADOS. CONSIDERAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ALERTA. EXPEDIÇÃO DE INFORMAÇÃO AOS ÓRGÃOS PERTINENTES. DETERMINAÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da equipe técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Gestão Fiscal e Tributação (AudFiscal), à qual manifestaram sua anuência as instâncias superiores daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO**I.1. Objetivo**

1. *Esta fiscalização decorre do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário (TC 25.740/2024-5), e tem o objetivo de acompanhar a regularidade da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025, com foco especial em créditos adicionais, mínimos constitucionais e emendas parlamentares.*

I.2. Visão Geral do Objeto

2. *O horizonte temporal principal do trabalho compreende a execução acumulada até o encerramento do exercício de 2025. No entanto, a fiscalização utilizou séries históricas para fundamentar análises estruturais de médio prazo.*

3. *O objeto de fiscalização envolveu a análise dos recursos de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3, que demonstraram um aumento significativo de representatividade no exercício de 2025. Adicionalmente, é analisado o estoque de Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares, em especial os derivados de emendas de bancada e de comissão, que somaram R\$ 22,8 bilhões em dezembro de 2025.*



4. *A fiscalização também avaliou a gestão de receitas vinculadas. Nos dados analisados, destacou-se o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), em razão do acúmulo recorrente de superávits financeiros em patamar superior ao observado nas demais fontes.*

5. *Outro objeto de análise foi o acompanhamento da sustentabilidade fiscal, dada a tendência de aumento das despesas obrigatórias e a consequente compressão do espaço fiscal para despesas discricionárias. O Acórdão 2535/2021-TCU-Plenário já avaliava os riscos de compressão orçamentária, e o Acórdão 1679/2024-TCU-Plenário analisou a evolução das despesas discricionárias e obrigatórias, orientando sobre os impactos da compressão fiscal. Entretanto, o presente trabalho aprofunda sobre as áreas mais vulneráveis aos efeitos da compressão, caso persista.*

6. *Adicionalmente, foi objeto de controle o uso de créditos extraordinários, especialmente na Ação '22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil' (UO 53101) em exercícios consecutivos, de 2020 a 2025, à luz do cumprimento dos requisitos constitucionais para sua abertura. A prática de abertura de créditos extraordinários, em desacordo com seu caráter excepcional, já foi objeto de análise deste Tribunal. O Acórdão 2184/2017-TCU-Plenário examinou essa questão, enfatizando a necessidade de observância estrita do requisito constitucional de urgência e imprevisibilidade.*

7. *Por fim, o objeto de fiscalização incluiu a Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição) e os mínimos constitucionais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).*

I.3. Questões de Auditoria

8. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar a conformidade e a transparência da gestão orçamentária no período, formularam-se as seguintes questões de auditoria:*

9. *Questão 1: O Poder Executivo assegurou a aplicação dos recursos mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e destinação de recursos para Irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste em 2025, conforme as normas legais e constitucionais aplicáveis?*

10. *Questão 2: O volume de despesas discricionárias liquidas de emendas e dos mínimos constitucionais executadas pelo Poder Executivo em 2025 apresenta redução significativa em relação aos padrões históricos, a ponto de representar risco à manutenção das atividades essenciais do Estado e à continuidade de políticas públicas?*

11. *Questão 3: Existem funções orçamentárias com menor proteção legal e de fonte de financiamento — isto é, com menor participação de despesas obrigatórias e de fontes de recursos vinculadas — que têm sofrido compressão excessiva nos últimos anos, com efeitos observáveis na execução orçamentária de 2025?*

12. *Questão 4: O Poder Executivo tem avaliado e assegurado, em relação à LOA 2025, que a execução das dotações orçamentárias alocadas em RP 2 e RP 3 pelo Poder Legislativo estejam em conformidade com os normativos aplicáveis e observem os princípios de transparência e de rastreabilidade?*

13. *Questão 5: A inscrição, o processamento e o pagamento dos Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9) estão em conformidade com a legislação aplicável e mantidos em patamares que assegurem a sustentabilidade da execução orçamentária e financeira?*

14. *Questão 6: Os créditos extraordinários têm sido abertos em conformidade com o requisito constitucional de urgência e imprevisibilidade?*



15. *Questão 7: As vinculações de receitas no orçamento da União estão compatíveis com as necessidades efetivas de alocação dos recursos públicos?*

16. *Questão 8: A Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição Federal) foi cumprida em 2025?*

17. *Questão 9: A execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais observou o valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal?*

I.4. Metodologia

18. *Na fase de execução do trabalho, foram aplicados os procedimentos definidos na matriz de planejamento, mediante as seguintes técnicas de auditoria: pesquisa de jurisprudência e legislação acerca do assunto; obtenção de dados em sistemas informatizados externos; recálculos e pesquisa documental.*

19. *Para atender às Questões de Auditoria 1 (Mínimos Constitucionais), 2 (Sustentabilidade das despesas discricionárias), 3 (Comprometimento de funções orçamentárias), 7 (Vinculações de receitas) e 8 (Regra de Ouro), a equipe de fiscalização, em colaboração com o Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas, implementou uma solução de Inteligência de Negócios (BI).*

20. *Essa iniciativa consiste em uma representação visual que integra os dados da execução orçamentária, oriundos do Siafi e disponíveis nas bases do LabContas (banco de dados interno do TCU), com os dados de planejamento (PLOA/LOA) disponíveis no Siop e Siga. A arquitetura de dados desenvolvida permitiu a criação de painéis dinâmicos em Power BI para o posterior monitoramento contínuo do cumprimento dos mínimos constitucionais em Saúde, Educação e Irrigação, com o aproveitamento de diversas tipologias desenvolvidas em trabalhos anteriores.*

21. *Especificamente para a avaliação do cumprimento dos mínimos constitucionais em Saúde (ASPS) e Educação (MDE), nos termos da Questão 1, foram realizados recálculos utilizando as metodologias disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).*

22. *Com o intuito de avaliar o possível cenário de compressão das despesas discricionárias líquidas, objeto de estudo da Questão 2, utilizaram-se procedimentos analíticos para a obtenção de séries históricas a partir dos dados da execução orçamentária obtidos do Siafi. Em seguida, foi feita análise da variação da representatividade de diferentes agregados de despesas (mínimos constitucionais, emendas de execução obrigatória e despesas discricionárias líquidas) em relação à Despesa Primária Total (DP), a fim de detectar efeito significativo de redução do espaço fiscal discricionário.*

23. *Nesse mesmo sentido, para identificação de funções orçamentárias mais vulneráveis aos efeitos da compressão, tema abordado na Questão 3, foram realizados procedimentos analíticos para segregação das diversas funções orçamentárias em quatro grupos (ou quadrantes), a partir da combinação dos níveis: de proteção legal, medida pelo percentual de despesas obrigatórias (RP 1) no total; e de fontes de financiamento próprias, medida pelo percentual de participação de fontes de recursos vinculadas. A partir dessas informações que utilizaram dados do Siafi, foram consideradas mais vulneráveis as funções que apresentavam baixa proteção legal e baixo nível de fontes de financiamento próprias.*

24. *Para atender às Questões de auditoria 4 (transparência de Emendas RP 2 e RP 3) e 5 (restos a pagar de emendas), os procedimentos de auditoria aplicados na avaliação dos recursos destinados às emendas parlamentares (RP 2 e RP 3) consistiram na análise e no cálculo de*

estimativas utilizando-se dados contidos nos pareceres da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) aos orçamentos de 2024 e de 2025 e na análise documental de ofícios de indicações parlamentares de objetos e de beneficiários específicos de emendas RP 2 e RP 3. Adicionalmente, as despesas de emendas parlamentares inscritas em Restos a Pagar (RAP) foram analisadas a partir de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial e à luz da legislação correlata.

25. *Por sua vez, a análise da abertura de créditos extraordinários — Questão de auditoria 6 —, identificados especialmente na Ação ‘22BO – UO 53101’, envolveu a análise de dados do Siop que demonstram a abertura anual de créditos extraordinários no período de 2020 a 2025, além da Análise da Exposição de Motivos 19/2025/MPO anexa à MP 1299/2025 (peça 16) e de Relatórios do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD) (peça 17).*

26. *Para o atendimento da Questão de Auditoria 7 (vinculação de receitas), foram obtidos dados de séries históricas do Siafi desde o exercício de 2023, excluídos recursos livres da União, recursos da reserva de liquidez e recursos não classificados/diversos. Foram utilizados os saldos de dezembro de 2023, 2024 e 2025.*

27. *Para o atendimento da Questão 8 (Regra de Ouro), a equipe de fiscalização implementou uma solução de Inteligência de Negócios (BI) baseada em dados do Tesouro Gerencial/Siafi, para avaliar periodicamente e ao final do exercício financeiro o cumprimento regular da Regra de Ouro, de que trata o art. 167, III da Constituição Federal.*

28. *Cumprе ressaltar que, em atendimento ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi assegurada aos órgãos destinatários das propostas de deliberação apresentadas no relatório preliminar a oportunidade de se manifestarem (peças 20, 21, 24, 25, 26, 27). Os comentários encaminhados pelos órgãos envolvidos foram devidamente analisados e encontram-se consolidados no Apêndice II deste relatório.*

1.5. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

29. *O volume total de recursos fiscalizados corresponde aos montantes alocados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), bem como as Despesas Discricionárias, na LOA 2025. A ação de controle visa verificar o cumprimento das regras para classificação dos gastos em MDE e ASPS, áreas em que as despesas com mínimos em 2025 totalizaram R\$ 364,44 bilhões.*

30. *Por sua vez, a despesa discricionária total líquida de emendas parlamentares e mínimos constitucionais executada em 2025 foi de R\$ 114 bilhões. O benefício da ação de controle reside no diagnóstico de riscos ao equilíbrio das contas públicas nos anos seguintes, fomentando a discussão tempestiva pelos agentes públicos tomadores de decisão.*

31. *No que concerne às despesas decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3, o volume de recursos fiscalizados totalizou o montante estimado de R\$ 9,2 bilhões no exercício de 2025. Além disso, a fiscalização identificou elevado estoque de Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares, em especial emendas de bancada e de comissão, que em dezembro de 2025 somavam R\$ 22,8 bilhões. A ação identifica oportunidades de aprimoramento da sistemática de aprovação e de execução de emendas classificadas com identificadores RP 2 e RP 3, por meio do estímulo aos princípios da transparência e da publicidade, de modo a mitigar riscos como o de aplicação indevida desses recursos. Ademais, o aprimoramento de mecanismos de acompanhamento e de controle da elevação do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares pode mitigar o risco de crescimento não planejado da dívida flutuante.*

32. *A fiscalização também se concentrou nas vinculações de receitas, analisando o comportamento global das fontes de recursos que apresentaram superávit financeiro. O volume total desses superávits nas fontes observadas alcançou R\$ 496,1 bilhões em dezembro de 2025. Dentro*



deste universo, a análise aprofundada recaiu sobre o Fundaf, cujos superávits financeiros acumulados nas fontes 031 e 032 somaram R\$ 67,0 bilhões em dezembro de 2025.

33. *Adicionalmente, a ação de controle fiscalizou a abertura de créditos extraordinários, especialmente em despesas de proteção e defesa civil. O valor do crédito extraordinário aberto no exercício de 2025 para essa ação é de R\$ 0,5 bilhão. Os benefícios desse controle são o fortalecimento do planejamento orçamentário e da âncora fiscal, coibindo o uso de créditos extraordinários como mecanismo de expansão fiscal paralela.*

ACHADOS DE AUDITORIA

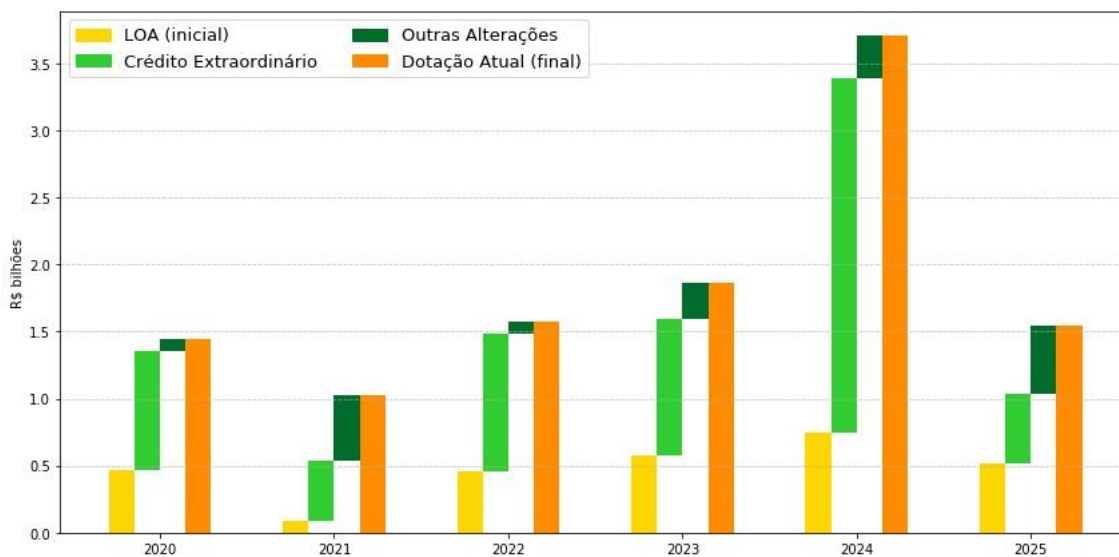
34. *Os achados estão organizados em ordem sequencial, e cada um deles recebeu um código identificador 'QX-ACH-YY', onde o número que sucede a letra 'Q' indica o número da questão de auditoria e os dois últimos números identificam o achado. Adicionalmente, nos casos em que um achado possuir aplicabilidade a mais de uma questão de auditoria, o código identificador será adaptado de modo a contemplar a referência a todas as questões envolvidas.*

Q6-ACH-01 — Uso recorrente e indevido de créditos extraordinários para financiar despesas previsíveis de proteção e defesa civil

35. *Verificou-se, ao longo dos exercícios de 2020 a 2025, a abertura recorrente de créditos extraordinários com valores expressivos para o financiamento de despesas de proteção e defesa civil. A análise da execução orçamentária do período evidencia que as dotações iniciais consignadas no PLOA se situaram, de forma reiterada, em patamar inferior ao histórico recente de empenho. Ademais, no período para o qual há dados disponíveis (2021–2025), observa-se que os valores efetivamente consignados na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional foram sistematicamente inferiores às estimativas de necessidade de recursos encaminhadas pelo respectivo órgão setorial à SOF durante a elaboração do PLOA. Esse padrão de fixação de dotação inicial em nível inferior tanto ao histórico de execução quanto às estimativas setoriais apresentadas contribuiu para a recorrente necessidade de recomposição orçamentária ao longo dos exercícios.*

36. *Especificamente em 2025, a subestimação da despesa culminou na abertura indevida de crédito extraordinário de R\$ 0,5 bilhão para atender a necessidade cuja ordem de grandeza não se mostrou imprevisível, à luz dos dados históricos disponíveis e da estimativa encaminhada pelo órgão setorial durante a elaboração do PLOA 2025.*

37. *A situação observada deve ser analisada à luz do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, que restringe a abertura de créditos extraordinários ao atendimento de despesas **imprevisíveis** e urgentes. Trata-se, portanto, de instrumento de uso excepcional, que não pode se converter em mecanismo rotineiro de financiamento de despesas públicas ordinárias.*

Gráfico 1 - Abertura de créditos extraordinários em despesas de proteção e defesa civil de 2020 a 2025

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP registrados na Ação 22BO e na Unidade Orçamentária 53101, extraídos em 4/2/2026.

38. Uma das causas se relaciona a falhas de planejamento orçamentário no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, que deixa de contemplar, no PLOA, dotação suficiente para a execução das ações de proteção e defesa civil. Da mesma forma, o Congresso, ao realizar um corte linear nas despesas para estabelecer as reservas para emendas, reduz ainda mais a dotação orçamentária destinada às ações de proteção e defesa civil. Essa falha de planejamento é agravada e incentivada pela exclusão dos créditos extraordinários dos limites de despesa primária, conforme estabelecido pelo art. 3º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar 200/2023. Essa exclusão cria um incentivo à utilização recorrente do instrumento como forma de contornar os limites de gastos.

39. O relatório foi enviado para comentários dos gestores. Em manifestação, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec (peça 35) argumentou que, embora aquela Secretaria informe anualmente, em campo próprio no SIOP, as necessidades esperadas para a referida ação, a SOF é a unidade responsável por definir no PLOA o montante que será encaminhado ao Legislativo.

40. Em 2025, a Sedec informou a necessidade estimada no valor de R\$ 1,7 bilhão. Esse montante foi reduzido pela SOF no momento do PLOA para R\$ 0,8 bilhão e novamente reduzido no momento da aprovação da LOA no âmbito do Poder Legislativo para R\$ 0,5 bilhão. Contudo, ao término do exercício de 2025, observou-se uma despesa executada no montante de R\$ 1,5 bilhão, valor próximo ao estimado e proposto pela unidade técnica competente, Sedec.

41. Com base na série histórica informada pelo órgão setorial (2021-2025) demonstrada na Tabela 1, observa-se que a Sedec apresentou erro médio relativo de previsão de 38,1%, enquanto a estimativa consignada pela SOF no PLOA resultou em erro médio de 317%, evidenciando subestimação sistemática do montante autorizado. Além do mais, todas as estimativas da SOF estão bastante abaixo do empenho histórico, ainda que fossem desconsiderados anos atípicos (apêndice I, item 1).

42. Em manifestação, a SOF (peça 43) atribuiu o comportamento à própria natureza da ação, voltada ao atendimento de emergências decorrentes de desastres, de fato marcadas por incertezas quanto ao local e à intensidade dos eventos. Todavia, embora seja inviável antecipar com precisão a distribuição espacial e a demanda específica de cada ocorrência, a ordem de grandeza do gasto anual agregado apresenta algum grau de previsibilidade, à luz do histórico recente de execução. Nesse contexto, não se mostra razoável que a dotação proposta no PLOA se situe reiteradamente e

significativamente abaixo da execução dos exercícios anteriores, pois esse padrão enfraquece a alegação de imprevisibilidade e contribui para a recorrência de recomposição via abertura de créditos extraordinários.

Tabela 1 - Erros percentuais da projeção da SOF (PLOA) e do Setorial na Ação 22BO de 2021 a 2025 (valores em R\$ milhões)

Ano	Proposta setorial	PLOA (SOF)	Empenho	Erro Setorial	Erro SOF
2021	902,25	89,75	920,27	2%	925%
2022	943,39	500,00	1.326,02	41%	165%
2023	1.121,34	627,00	1.458,17	30%	133%
2024	1.380,58	825,27	3.141,70	128%	281%
2025	1.695,11	825,00	1.531,55	-10%	86%
Média dos erros				38%	318%

Fonte: elaboração própria a partir da peça 35 e de informações extraídas do SIOP (acesso em 28/1/2026).

A duração da série (2021-2025) reflete os dados disponibilizados pela Sedec.

Observação: erro % = (empenho-projeção)/projeção * 100

43. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Q4-ACH-02 — Ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares

44. Foi constatada a inclusão de emendas parlamentares nas despesas discricionárias (RP 2 e RP 3) do Poder Executivo federal sem os devidos controles e níveis de transparência mínimos, em comparação àqueles hoje existentes para as emendas de codificação RP 6, 7 e 8.

45. A inclusão dessas emendas entre as despesas discricionárias acaba gerando distorções no planejamento e na execução de 2025, tais como: (i) elevação da representatividade de recursos orçamentários decorrentes de emendas parlamentares em RP 2 e RP 3; (ii) aprovação e execução orçamentária sem observância de critérios de transparência e de rastreabilidade; e (iii) indícios de indicação parlamentar de objetos, de beneficiários específicos e de distribuição de cotas dos recursos provenientes de emendas RP 2. Essa conjuntura resultou na execução de despesas com características semelhantes às das emendas parlamentares impositivas, porém sem a aplicação dos mecanismos de transparência e rastreabilidade estabelecidos pelo STF na ADPF 854 e na ADI 7697 para essas categorias. Tal assimetria gera risco de incompatibilidade material com os parâmetros mínimos de publicidade e controle fixados pela Corte.

46. Sabe-se que os recursos destinados às emendas parlamentares estão associados aos identificadores de resultado primário **RP 6** (emendas individuais), **RP 7** (emendas de bancada estadual) e **RP 8** (emendas de comissão). Por sua vez, as dotações classificadas como **RP 2** e **RP 3** são consideradas na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta fiscal e permanecem sob execução discricionária do Poder Executivo.

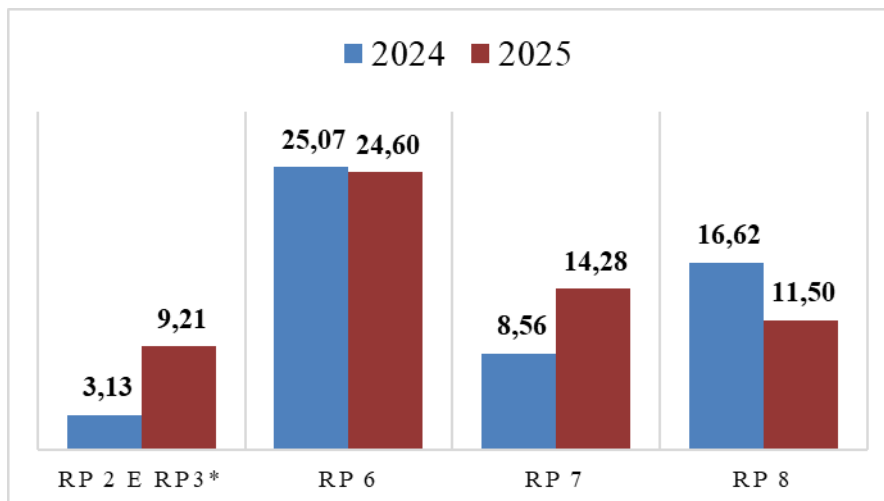
47. Todavia, nos termos das competências conferidas pela Constituição Federal, o Poder Legislativo pode apresentar emendas ao PLOA encaminhado pelo Poder Executivo, incluindo programações classificadas com RP 2 e 3, desde que observados os requisitos e limites previstos no texto constitucional e na legislação orçamentária aplicável.

48. No que se refere à primeira situação identificada, em exame ao relatório final do PLOA 2025, volume II, apresentado pela CMO, estimou-se significativo aumento, quando comparado aos

exercícios anteriores, das dotações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares de bancada e de comissão em identificadores de resultado primário RP 2 e RP 3.

49. *No exercício de 2024, estimou-se um montante de R\$ 3,1 bilhões decorrentes de emendas de bancada com identificadores RP 2 ou RP 3. Já em 2025, esse montante estimado totalizou R\$ 9,2 bilhões, decorrentes de emendas de bancada e de comissão com identificadores RP 2 e RP 3, representando um aumento estimado de 194%.*

Gráfico 2 - Dotação para emendas de bancada com Resultado Primário (RP) 2 e 3 em 2024 e 2025*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop (consulta em 17/11/2025).

**Montantes de emendas RP 2 e RP 3 estimados com base nos pareceres da CMO 2024 e 2025.*

50. *Quanto à segunda situação identificada, constatou-se que os recursos orçamentários decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3 não possuem requisitos mínimos de transparência e de rastreabilidade, principalmente quando comparados aos requisitos a que estão sujeitos os recursos com identificadores de resultado primário específicos de emendas parlamentares, ou seja, RP 6, RP 7 e RP 8. Importante ressaltar que alguns mecanismos de controle e regramentos a que tais recursos estão sujeitos decorreram de decisões do STF exaradas no âmbito da ADPF 854 e da ADI 7697, ações que tratam especificamente de emendas parlamentares ao orçamento.*

51. *Em consulta aos portais oficiais do governo federal, como o Portal da Transparência e o Transferegov.br, importantes mecanismos de transparência e controle, qualquer cidadão pode acessar informações detalhadas sobre a execução e a destinação de recursos provenientes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Contudo, os recursos decorrentes de emendas com identificadores RP 2 e RP 3 não estão disponíveis nessas plataformas nem possuem mecanismos equivalentes de controle e de acompanhamento, o que tende a limitar a transparência e o controle desses recursos. Além disso, as dotações de emendas RP 2 e RP 3 carecem de marcadores orçamentários que permitam o seu monitoramento. Cabe registrar que, até 2024, utilizava-se a codificação de Plano Orçamentário (PO) para esse fim, mas tal mecanismo não foi mantido na LOA 2025. Nesse contexto, tais fatores limitadores impactaram diretamente o desenvolvimento dos trabalhos, exigindo que a equipe de fiscalização adotasse metodologias específicas e recorresse a documentos alternativos para contornar a opacidade e, assim, viabilizar a consecução dos exames.*

52. *No que se refere à terceira situação, foram constatados indícios de indicação parlamentar de objetos e de beneficiários específicos dos recursos provenientes de emendas em RP 2, mediante o encaminhamento de ofícios a entidades que seriam responsáveis por executar esses recursos. Ou seja, embora as dotações com identificadores RP 2 e RP 3 sejam consideradas de execução discricionária por parte do Poder Executivo, foram identificados documentos que detalhavam os montantes, os*



objetos e até mesmo os destinatários de tais recursos, sistemática semelhante àquela já observada na destinação de recursos provenientes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8.

53. *O Ofício apresentado na Figura 1, por exemplo, detalha o pedido (peça 15, p. 61).*

Figura 1 - Ofício com detalhamento de objeto para destinação de emenda de bancada RP 2

Ofício nº 54/3ANC [REDACTED] 2024

Brasília, 05 de agosto de 2024.

Ao Senhor
MARCELO ANDRADE MOREIRA PINTO
 Diretor-Presidente
 Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf

Assunto: **Definição de equipamentos – Emenda da Bancada [REDACTED] (RP-2).**

Senhor Diretor-Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, dirijo-me a Vossa Senhoria para solicitar que sejam destinados recursos da emenda de Bancada [REDACTED] apresentada à Lei Orçamentária de 2024 – LOA/2024 emenda nº 71050005, marcada com indicador de resultado primário 2 (RP-2), para a aquisição de 100 prensas manuais para mandioca.

Fonte: www.gov.br/acessoainformacao. Pedido: 59015000486202445 (grifos nossos).

54. *Em linha com os dados do ofício identificado, consulta à funcional programática, via SIAFI web, mostrou que houve emissão de nota de empenho com identificador RP 2, com especificação de mesmo objeto 'aquisição de 100 - prensa manual (parafuso)', e com registro expresso do número da emenda parlamentar e do ofício ('emenda 71050005ap2 – ofici71050banc-ap/2024').*

55. *Adicionalmente, em consulta ao Parecer Consolidado da CMO (LOA 2024 - Parecer da CMO, p. 33), é possível corroborar a origem dos recursos necessários ao repasse, os quais decorreram da emenda realizada com identificador RP 2, de número 71050005.*

56. *Em análise documental a tais ofícios, foram identificados indícios de distribuição de cotas de dotações para emendas em RP 2 entre parlamentares. Essa situação sugere a existência de critérios adotados durante o processo de elaboração e de aprovação do orçamento relacionados a recursos discricionários que não estão adequadamente transparentes e publicizados.*



Figura 2 - Ofício com indícios de distribuição de cotas de emendas RP 2

Ofício n.º 05/2024 [REDACTED]

Brasília/DF, 19 de abril de 2024.

Ao Senhor
MARCELO ANDRADE MOREIRA PINTO
 Diretor-Presidente da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
 Parnaíba (Codevasf)

Assunto **Emenda de Bancada 2024 (RP2) - CODEVASF**

Senhor Presidente,

Com os meus cordiais cumprimentos, venho retificar a divisão do valor da Bancada Estadual do [REDACTED] n.º 71110016 (RP2) OGU/2024, que em decorrência do decreto n.º 11.969/2024, teve o valor de R\$ 2.372.043,00 (dois milhões trezentos e setenta e dois mil e quarenta e três reais) bloqueado, resultando no valor total de R\$ 27.627.957,00 (vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e sete mil, novecentos e cinquenta e sete reais).

Dessa forma, o valor de R\$ 27.627.957,00 deverá ser dividido de forma igualitária entre os 21 parlamentares que compõem a Bancada Estadual do [REDACTED] na forma a seguir:

Fonte e descrição: www.gov.br/acessoainformacao. Pedido: 59015000486202445. Destinatário: CODEVASF. Ofício encaminhado por bancada com destinação de recursos com identificador RP 2 (Grifos nossos).

57. Embora os ofícios localizados tratem especificamente do exercício de 2024, há indícios de que a sistemática descrita continua vigente no exercício de 2025. Em pesquisa realizada via SIAFI web (código UG Emitente 154044, Ano 2025, Tipo de Documento NP, Número DH 1135) é possível identificar menção explícita à despesa paga com recursos de emendas RP 2.

58. As situações identificadas devem ser analisadas à luz do art. 166, § 3º da Constituição Federal, que estabelece os requisitos para a realização de emendas ao PLOA e que, para a situação em apreço, deveriam ser majoritariamente relacionadas à correção de erros e omissões ao projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo. Adicionalmente, deve-se adotar como critério o posicionamento do STF já externado no âmbito da ADPF 854 e da ADI 7697, em especial quanto aos mecanismos de controle e de rastreabilidade, uma vez que os recursos provenientes de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3 têm apresentado características similares àquelas decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8.

59. As causas do cenário identificado decorrem de fatores como a ausência de controles e de transparência durante a aprovação e a execução orçamentária de recursos provenientes de emendas em RP 2 e RP 3, fator que, além de inviabilizar os controles social e institucional, causou limitações aos cálculos das estimativas monetárias aqui descritas.

60. Outra causa identificada que pode ter contribuído para a elevação da dotação de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3 no exercício de 2025, decorreu do procedimento

estabelecido pelo Poder Legislativo para a definição da alocação de emendas parlamentares de comissão (RP 8). De acordo com a regulamentação exarada pela CMO (IN 01/2024, art. 12), as propostas de emendas com esse identificador deveriam ser apresentadas com identificador RP 2, cabendo ao relator-geral reclassificar com identificador de resultado primário RP 8 as emendas aprovadas. Assim, é possível que uma parcela do montante dos recursos decorrentes de emendas parlamentares com identificador RP 2 tenha sido proveniente de emendas de comissão que inicialmente haviam sido apresentadas com esse identificador.

61. Os efeitos decorrentes das situações identificadas são o impacto negativo ao controle social e institucional sobre a fixação e a execução de despesas orçamentárias decorrentes de emendas com identificadores RP 2 e RP 3, uma vez que esses recursos não cumprem os mesmos requisitos de transparência e de rastreabilidade já aplicados àqueles decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Adicionalmente, a ausência de mecanismos de controle e de transparência adequados pode dar origem aos riscos de ocorrência de práticas irregulares na distribuição e na aplicação de tais recursos.

62. Em síntese, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da AGU (peça 40), e o Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 43) sustentam que não haveria obrigação legal de identificar programações classificadas como RP 2 e RP 3, por se tratarem de despesas discricionárias do Poder Executivo, cuja execução não é obrigatória nem vinculada às indicações parlamentares, bem como que tais programações não se confundiriam com emendas parlamentares sujeitas às normas específicas da Lei Complementar 210/2024 e das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

63. A equipe de fiscalização reconhece que as despesas RP 2 e RP 3 permanecem, sob o prisma jurídico-formal, no âmbito da discricionariedade do Executivo e não se equiparam às emendas impositivas. Todavia, os trabalhos evidenciaram que parcela relevante dessas programações decorre de emendas apresentadas pelo Congresso Nacional ao PLOA, sendo, inclusive, assim denominadas nos próprios documentos oficiais do Legislativo, além de se mostrarem objeto de indicação de objetos, de beneficiários e de distribuição de montantes (cotas) entre parlamentares.

64. Nesse contexto, ainda que a execução permaneça discricionária, a origem legislativa dessas programações constitui informação relevante para o controle, especialmente diante do crescimento estimado expressivo (194%) dessas programações em 2025. Assim, o mapeamento das programações discricionárias oriundas de emendas não visa alterar seu regime jurídico ou equipará-las às emendas impositivas, mas assegurar transparência quanto à sua gênese e mitigar riscos de opacidade e de reprodução de práticas já consideradas incompatíveis com os princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle.

65. Perante o exposto, conclui-se pela manutenção da recomendação de instituir marcador de origem no SIOP e no SIAFI para identificar as dotações RP 2 e RP 3 criadas ou alteradas por emendas, como medida mínima, técnica e proporcional de transparência. Tal providência alinha a execução orçamentária aos princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle, sem modificar a natureza jurídica das despesas, sem afetar a discricionariedade do Executivo e sem equiparar tais dotações às emendas típicas (RP 6/7/8).

Q7-ACH-03 — Ineficiência na gestão dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro devido ao excesso de vinculação nas receitas orçamentárias

66. A gestão dos recursos da Conta Única do Tesouro apresenta ineficiência alocativa em razão do acúmulo persistente de superávits financeiros vinculados, mantidos em caixa sem execução compatível com as necessidades de gastos. Em 2025, apesar da diminuição em 3% do agregado, observou-se a manutenção de valores elevados em caixa, com destaque para o crescimento de fontes específicas entre as cinco maiores vinculações.

Tabela 2 - Crescimento em 2025 dos recursos acumulados vinculados na Conta Única, com destaque para as 5 maiores fontes

			R\$ bilhões
Fontes	2024	2025	Crescimento 2025/2024
050 – Recursos Próprios Livres da UO	127,7	104,9	-17,9%
052 - Recursos Livres da UO	43,0	49,1	14,0%
049 – Recursos próprios da UO para aplicação em Seguridade Social	47,4	48,6	2,6%
032 - Fundaf – RFB	28,4	37,9	33,3%
031 - Fundaf – PGFN	21,3	29,1	37,0%
Demais Fontes	245,8	226,5	-7,8%
Total Geral	513,6	496,1	-3,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Gerencial/Siafi obtidos em 4/2/2026.

Observação: foram retiradas as fontes relacionadas ao colchão de liquidez e as fontes 000 e 444 (apêndice I, item 2).

67. O caso mais expressivo é o do Fundaf. Embora seus saldos estejam distribuídos em dois códigos (031 e 032), ambos correspondem, na prática, ao mesmo fundo, com finalidades específicas e execução concentrada em poucas unidades gestoras. Diferentemente de fontes como a 052 (Recursos Livres da UO), distribuída entre diversos órgãos e resultante de vinculações variadas, o Fundaf é um fundo único, o que torna mais evidente o caráter concentrado do acúmulo. Somados, esses códigos colocam o Fundaf como a segunda maior vinculação com recursos ociosos acumulados em caixa no conjunto analisado.

68. Em 2025, as duas fontes vinculadas ao Fundaf cresceram mais de 30%, apesar de terem registrado limitação de empenho e bloqueio bastante inferior à média das demais fontes (apêndice I, item 3). Portanto, o acúmulo não decorreu de restrição fiscal, mas de vinculação excessiva e de descompasso entre arrecadação e capacidade de execução.

69. Essa constatação corrobora os achados do TC 024.601/2019-5, Acórdão 277/2026 – TCU – Plenário (relatoria ministro Jhonatan de Jesus), no qual o Tribunal de Contas da União já havia identificado que os recursos vinculados ao Fundaf suplantam as reais necessidades de gastos dos órgãos beneficiários, evidenciando acúmulo recorrente de saldos ociosos em caixa e descompasso entre arrecadação e capacidade efetiva de execução. Naquela oportunidade, a unidade técnica ressaltou que a estrutura de vinculação vigente tende a engessar a alocação eficiente dos recursos públicos, inviabilizando sua utilização em outras políticas públicas prioritárias. Ademais, concluiu que a situação ocorre em face da ausência de previsão legislativa que permita a desvinculação de saldo superavitário do Fundaf.

70. A situação identificada deve ser analisada à luz dos princípios da eficiência na Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988), da economicidade, da gestão fiscal responsável e da flexibilidade orçamentária (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), bem como do princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964).

71. Nesse contexto, a rigidez das vinculações, ainda que não afronte o disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964, tensiona estruturalmente o princípio da unidade de tesouraria, ao produzir fragmentações virtuais do caixa e reduzir a capacidade do Tesouro de gerir a liquidez de forma integrada. O acúmulo de saldos elevados também aumenta a pressão por execução de despesas sem necessidade claramente demonstrada, com potencial de reduzir a qualidade do gasto e a eficiência no uso dos recursos públicos. Ademais, a manutenção de volumosos recursos vinculados ociosos na Conta Única, ao mesmo tempo em que demandas legítimas permanecem sem atendimento, pode levar a União a recorrer à emissão de títulos ou à rolagem da dívida, resultando em alocação subótima dos recursos disponíveis.

72. A principal causa desse fenômeno é a rigidez constitucional e legal das vinculações de receita, que produz assimetria entre o montante arrecadado por fontes vinculadas e a capacidade (ou necessidade) efetiva de execução de despesas por seus órgãos gestores. Há uma tendência do legislador de vincular receitas para resguardar o financiamento de áreas específicas, resultando em **178 fontes** distintas em 2025 — desconsiderados os casos em que uma mesma fonte se desdobra em vinculações diferentes quando combinada com diversas UOs. Quando essas combinações por unidade orçamentária são consideradas, identificam-se **694 subvinculações** nos dados da receita orçamentária de 2025. Ademais, uma vez instituídas, as reais necessidades de tais vinculações raramente são revisadas.

73. Embora as vinculações de receitas decorram de comandos legais, o Poder Executivo detém responsabilidade pela avaliação contínua da adequação dessas vinculações à capacidade efetiva de execução das despesas, bem como pela proposição de mudanças legislativas e de ações administrativas destinadas a corrigi-las.

74. Diante do exposto, propõe-se informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, ocasionando ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias.

Q2-Q3-ACH-04 — Redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias devido ao aumento da participação de despesas obrigatórias, emendas parlamentares e mínimos constitucionais em saúde e educação

75. A auditoria constatou a redução do espaço fiscal para despesas discricionárias livres do Poder Executivo. Esse movimento decorre da elevada participação de despesas obrigatórias e do aumento relativo da representatividade de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares. Como resultado, funções orçamentárias sem proteção legal ou sem fontes próprias de financiamento tendem a ficar mais expostas a cortes, com risco de descontinuidade de ações públicas.

76. A análise adota como critério a responsabilidade na gestão fiscal, necessária à prevenção de riscos e desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000. Considera-se, ainda, o princípio da eficiência na administração pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

77. A Tabela 3 a seguir apresenta a evolução da participação das despesas discricionárias do Poder Executivo, dos mínimos constitucionais em saúde e educação e das emendas parlamentares obrigatórias na despesa primária total, no período de 2022 a 2025. Os dados indicam redução relevante da participação das despesas discricionárias líquidas na despesa primária total, que passou de 5,1% em 2022 para 3,9% em 2025. Essa trajetória evidencia a perda gradual de espaço fiscal disponível para políticas públicas não protegidas legalmente.

Tabela 3 - Evolução da Participação das Despesas Discricionárias Livres do Poder Executivo, dos Mínimos Constitucionais e das Emendas na Despesa Primária Total (2022–2025)

Descrição	2022	2023	2024	2025
Obrigatórias	92,2%	92,4%	91,8%	92,6%
Discricionárias Livres	5,1%	4,4%	4,7%	3,9%
Mínimos constitucionais	1,5%	1,8%	2,0%	2,0%
Emendas parlamentares	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de pagamento total (inclui RP pago) extraídos do Tesouro Gerencial/Siafi, 2025, acesso em 4/2/2026.

Definições: (i) despesas obrigatórias: despesas com indicador de resultado primário (resultado primário – RP) igual a 1; (ii) mínimos constitucionais: despesas com RP igual a 2 ou 3 e com indicador de uso (Iduso) igual a 6 ou 8; (iii) emendas parlamentares: despesas com RP igual a 6, 7, 8 ou 9; (iv) despesas discricionárias livres: despesas com RP igual a 2 ou 3 e Iduso diferente de 6 e 8.

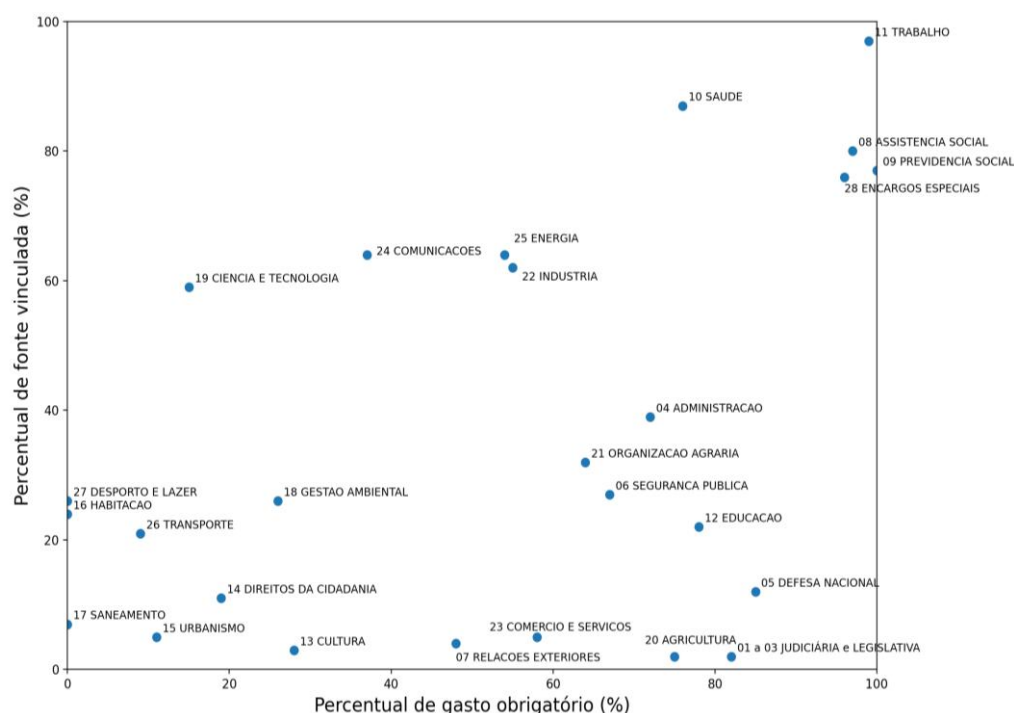
78. Como evidência adicional da situação descrita, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei 15.321/2025) projeta que a despesa discricionária livre se tornará negativa a partir de 2027. Esse cenário decorre da manutenção do atual arranjo de vinculações e obrigações legais, cuja gestão e revisão dependem de iniciativas do Poder Executivo no âmbito orçamentário e normativo.

79. Embora o espaço global para despesas discricionárias tenha se reduzido, a participação das funções Saúde e Educação no conjunto das despesas discricionárias aumentou de 1,5% em 2022 para 2,0% em 2025. Esse movimento está associado às alterações promovidas pela Emenda Constitucional 126/2022 e pela Lei Complementar 200/2023, que modificaram o regime de cálculo dos mínimos constitucionais ao substituir o modelo introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016. Como resultado, os pisos passaram a crescer num ritmo superior ao das demais despesas primárias, pressionando o orçamento discricionário.

80. De forma semelhante, a participação das emendas parlamentares nas despesas primárias aumentou de 1,2% em 2022 para 1,5% em 2025. Esse crescimento, superior ao da despesa primária total, reduz a margem de discricionariedade do Poder Executivo na programação orçamentária.

81. Ademais, conforme já demonstrado no achado 02 deste relatório (Q4-ACH-02), essa situação é agravada ainda mais pela inclusão de emendas parlamentares, sem a transparência devida, nas despesas discricionárias livres do Poder Executivo. O valor de emendas nessa condição subiu de R\$ 3,1 bilhões em 2024 para 9,2 bilhões em 2025, um aumento estimado de 194%.

82. O principal efeito desta dinâmica é o risco de futura descontinuidade ou paralisação de políticas e ações públicas, tendo em vista que as funções orçamentárias contam com diferentes níveis de vinculação de receitas e de obrigatoriedade de gastos. Funções como ‘Urbanismo’ e ‘Saneamento’, que dependem significativamente de recursos discricionários e não possuem fontes vinculadas significativas, estão mais expostas a futuros cortes. O Gráfico 3 de dispersão abaixo apresenta um mapa de vulnerabilidade baseado nos indicadores mencionados.

Gráfico 3 - Funções orçamentárias por percentual de fonte vinculada e percentual de gasto obrigatório

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Tesouro Gerencial/Siafi (exercícios de 2023 a 2025), extraídos em 4/2/2026. Considerou-se a despesa primária paga no período, incluindo Restos a Pagar (RP). As funções 01 a 03 foram agregadas para facilitar a visualização, já que estavam com marcadores quase sobrepostos.

Definições: (i) Percentual de fonte vinculada: participação, em cada função, das despesas pagas financiadas por fontes distintas de 000 e 444; (ii) Percentual de gasto obrigatório: participação, em cada função, das despesas pagas classificadas como obrigatórias (RP = 1).

83. A Lei Complementar 200/2023 instituiu mecanismos para evitar a redução nominal das despesas discricionárias, com gatilhos, vedações e a definição de piso mínimo de execução, com efeitos a partir do PLOA 2027. Ainda assim, esses mecanismos podem não mitigar integralmente o risco identificado, pois atuam sobre o total das despesas discricionárias, enquanto a maior pressão recai sobre a parcela efetivamente livre, após a dedução de mínimos constitucionais e emendas parlamentares. Além disso, tais instrumentos não alteram o nível já constituído de despesas obrigatórias nem a trajetória de crescimento de gastos que pressionam estruturalmente o orçamento, de modo que permanece o risco de compressão do espaço fiscal disponível para a gestão discricionária do Poder Executivo.

84. Importa destacar que a solução para essa vulnerabilidade não consiste em ampliar a proteção legal das funções não protegidas, haja vista a inexistência de espaço fiscal para transformar tais áreas em obrigatórias. A mitigação do risco identificado depende de revisão do arranjo atual de vinculações e obrigações legais, a exemplo das receitas de caráter vinculado que apresentaram acúmulo persistente de saldos, identificadas no Achado 03 deste relatório (Q7-ACH-03), bem como de iniciativas voltadas à avaliação periódica da sustentabilidade das despesas obrigatórias e dos mecanismos automáticos de crescimento do gasto. Tais medidas inserem-se no âmbito de formulação e coordenação da política fiscal pelo Poder Executivo.

85. Diante do exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, acerca do risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal.

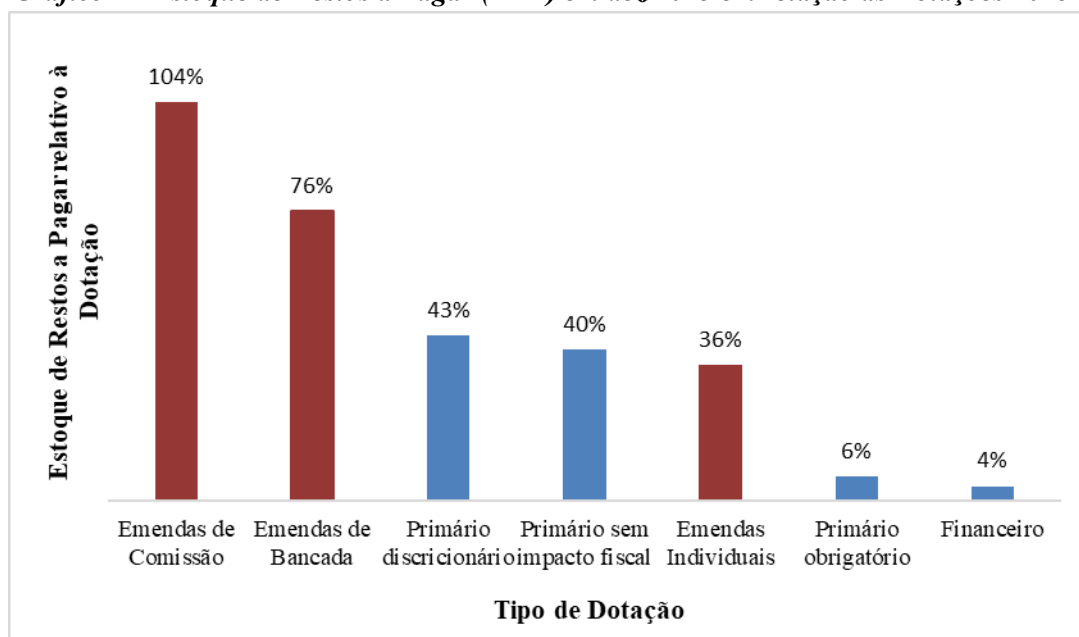
Q5-ACH-05 — Acúmulo e revalidação de restos a pagar de emendas parlamentares perpetua despesas, afronta o princípio da anualidade orçamentária e pressiona a programação financeira

86. Verificou-se elevado estoque de restos a pagar (RAP) de emendas parlamentares, intensificado, em 2025, pela revalidação de restos a pagar não processados já cancelados pela Lei Complementar 215/2025. Essa prática ampliou o volume de despesas a executar, comprometeu o princípio constitucional da anualidade orçamentária e aumentou a pressão sobre a programação e a execução financeira da despesa pública.

87. Além disso, o estoque de restos a pagar das emendas individuais, de bancada e de comissão tem apresentado um crescimento consistente desde o exercício de 2023. Os valores inscritos em RAP dessas emendas atingiram a marca de R\$ 22,4 bilhões em 2023, aumentando para R\$ 28,8 bilhões em 2024, e alcançando R\$ 31,5 bilhões em 2025. Esses valores refletem uma tendência de expansão nesses montantes ao longo do período analisado (apêndice I, item 4).

88. Conforme apresentado no Gráfico 4, em 2025, ao se comparar o estoque de restos a pagar com a dotação aprovada na lei orçamentária, observou-se que a representatividade (estoque de RAP/dotação) é significativamente mais elevada nas emendas de bancada e nas emendas de comissão, em relação às demais categorias de despesas. Ademais, é possível constatar que, no que se refere às emendas de comissão, o estoque de RAP superou a dotação aprovada para 2025. Isso significa que, mesmo que toda a dotação de emendas de comissão fosse usada apenas para pagar os restos a pagar, ainda faltariam recursos para zerar esse passivo.

Gráfico 4 - Estoque de Restos a Pagar (RAP) em dez/2025 em relação às Dotações 2025*



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Tesouro Gerencial/Siafi, obtidos em 26/1/2026. Saldo: dezembro/2025.

89. No exercício de 2025 essa situação foi agravada com o advento da Lei Complementar 215/2025, a qual viabilizou que determinadas despesas inscritas em restos a pagar não processados, referentes aos exercícios financeiros de 2019 a 2022 e vigentes em dezembro de 2024, que haviam sido canceladas, fossem revalidadas, podendo ser liquidadas até o final do exercício de 2026. Ou seja, o normativo tornou sem efeito os atos de cancelamento realizados, revalidando os restos a pagar já extintos, criando regra de exceção, divergente, portanto, da previsão contida no Decreto 93.872/1986. Assim, a situação identificada impactou o já crescente acúmulo de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares.

90. *Adicionalmente, identificou-se prejuízo ao princípio constitucional da anualidade do orçamento público. A situação observada deve ser analisada à luz do art. 165, III, da Constituição Federal, que estabelece que o orçamento público possui vigência anual. Regra geral, a realização de todas as etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento) deve ocorrer no mesmo exercício financeiro. Como exceção, é possível prorrogar os efeitos da autorização legislativa, desde que a despesa seja inscrita em restos a pagar no encerramento do exercício financeiro. Caso as despesas inscritas não sejam futuramente executadas, os respectivos restos a pagar serão cancelados e expiram-se os efeitos da autorização orçamentária inicial.*

91. *A Lei Complementar 215/2025 abriu um precedente que representa risco ao controle do equilíbrio fiscal, podendo dar margem a outros normativos de exceção que busquem resgatar empenhos e obrigações canceladas, criando um estoque de autorizações orçamentárias passadas em paralelo com as dotações anuais.*

92. *Nesse sentido, em 17/12/2025, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 128/2025 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o qual visava novamente revalidar estoques de restos a pagar já cancelados, por meio da relativização de restrições contidas na LC 215/2025. Contudo, naquela ocasião, o referido projeto de lei foi objeto de medida cautelar em mandado de segurança no STF (nº 40.684/DF), que visava suspender os efeitos do art. 10 do citado projeto de lei. Em decisão que deferiu o pedido formulado, o STF se manifestou no sentido de que o projeto de lei complementar impugnado viola o devido processo constitucional orçamentário, a Responsabilidade Fiscal e as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, III e IV (separação dos Poderes e direitos e garantias fundamentais). Ressaltou, ainda, que a prática em exame dissocia a execução da despesa do planejamento consubstanciado no PPA, na LDO e na LOA, contrariando os princípios da anualidade e da segurança jurídica.*

93. *Ante o exposto, propõe-se informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional acerca da manutenção de elevado estoque de restos a pagar (RAP) decorrentes de emendas parlamentares, agravado pela revalidação, por meio da Lei Complementar 215/2025, de restos a pagar (RAP) anteriormente cancelados. Tal medida excepciona o princípio da anualidade do orçamento público e cria precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal. Adicionalmente, a ampliação do estoque de RAP pressiona a dívida flutuante e intensifica a disputa por espaço na execução financeira anual.*

CONCLUSÃO

94. *O presente trabalho de fiscalização teve como objetivo acompanhar a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025 e sua conformidade com dispositivos legais e constitucionais. A fiscalização foi realizada por meio de uma metodologia que englobou o exame detalhado da legislação, a utilização de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial, Siafi, Siop, a aplicação de procedimentos analíticos e de recálculos para garantir a suficiência e adequação das evidências que embasaram as conclusões. A partir da metodologia, os trabalhos resultaram em cinco achados de auditoria que evidenciam impropriedades na execução orçamentária de 2025 e pontos de melhoria para o período avaliado.*

95. *Quanto à Questão de Auditoria 1 (Mínimos Constitucionais), observou-se o cumprimento regular das despesas mínimas em MDE, ASPS e Irrigação em 2025.*

96. *Em relação às Questões de Auditoria 2 e 3 (Sustentabilidade das despesas discricionárias e comprometimento de funções), constatou-se a redução do espaço fiscal para despesas discricionárias livres do Poder Executivo (Q2-Q3-ACH-04). Esse achado decorre do patamar elevado de despesas obrigatórias e do aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas*

parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal.Q2-Q3-ACH-04 — Redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias devido ao aumento da participação de despesas obrigatórias, emendas parlamentares e mínimos constitucionais em saúde e educação

97. *Quanto à Questão de Auditoria 4 (Transparência de Emendas RP 2 e RP 3), inicialmente cabe explicar a existência no orçamento de emendas RP 2 e 3, que não se encontram compreendidas nas rubricas tradicionalmente destinadas às emendas parlamentares, identificadas com RP 6 (individuais), RP 7 (de bancada estadual) e RP 8 (de comissão). Na LOA 2025, a despesa fixada para as emendas parlamentares individuais, de comissão e de bancada (RP 6, 7 e 8) alcançou R\$ 50,4 bilhões. Contudo, adicionalmente a esse total, estimam-se cerca de R\$ 9,2 bilhões consignados como RP 2 e RP 3 que decorrem de emendas apresentadas pelo Congresso Nacional ao PLOA, embora formalmente classificados como despesas discricionárias do Poder Executivo.*

98. *Em 2025 ocorreu elevação significativa da representatividade de recursos orçamentários com identificadores RP 2 e RP 3 decorrentes de emendas parlamentares, com crescimento estimado de 194% quando comparadas àquelas aprovadas para o exercício de 2024. Ademais, constatou-se que a aprovação e a execução de recursos com identificadores RP 2 e RP 3 decorrentes de emendas parlamentares não cumprem critérios de transparência e de rastreabilidade desejáveis e já implementados para os recursos de emendas parlamentares de identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Adicionalmente, foram identificados indícios de indicação parlamentar de objetos e de beneficiários específicos dos recursos provenientes de emendas em RP 2 no exercício de 2024, além de indícios de distribuição de cotas de dotações para emendas em RP 2 entre comissões e bancadas, características semelhantes às já observadas em emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Por fim, foram coletadas evidências que indicam que as situações relatadas persistem no exercício de 2025 (Q4-ACH-02).*

99. *Em relação à Questão de Auditoria 5 (Restos a Pagar), constatou-se a manutenção de elevado estoque de restos a pagar (RAP) decorrentes de emendas parlamentares, agravado pela revalidação, por meio da Lei Complementar 215/2025, de RAP anteriormente cancelados. Tal medida excepciona o princípio da anualidade do orçamento público e cria precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal. Adicionalmente, a ampliação do estoque de RAP pressiona a dívida flutuante e intensifica a disputa por espaço na execução financeira anual (Q5-ACH-05).*

100. *Quanto à Questão de Auditoria 6 (Créditos Extraordinários), verificou-se, ao longo dos exercícios de 2020 a 2025, a abertura recorrente de créditos extraordinários com valores expressivos para o financiamento de despesas de proteção e defesa civil. A análise da execução orçamentária do período evidencia que as dotações iniciais consignadas no PLOA se situaram, de forma reiterada, em patamar inferior ao histórico de empenho. Ademais, no período para o qual há dados disponíveis (2021–2025), observa-se que os valores efetivamente consignados na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional foram sistematicamente inferiores às estimativas de necessidade de recursos encaminhadas pelo respectivo órgão setorial à SOF durante a elaboração do PLOA. Esse padrão de fixação de dotação inicial em nível inferior tanto ao histórico de execução quanto às estimativas setoriais apresentadas contribuiu para a recorrente necessidade de recomposição orçamentária ao longo dos exercícios.*

101. *Especificamente em 2025, a subestimação da despesa culminou na abertura indevida de crédito extraordinário de R\$ 0,5 bilhão para atender a necessidade cuja ordem de grandeza não se mostrou imprevisível, à luz dos dados históricos disponíveis e da estimativa encaminhada pelo órgão setorial durante a elaboração do PLOA 2025. Portanto, a abertura do respectivo crédito não atendeu ao requisito constitucional de imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.*

102. Quanto à Questão 7 (Vinculação de Receitas), constatou-se o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas. O excesso de recursos vinculados ocasiona ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias (Q7-ACH-03Q7-ACH-03 — Ineficiência na gestão dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro devido ao excesso de vinculação nas receitas orçamentárias).

103.).

104. Quanto à Questão 8 (Regra de Ouro), observou-se o cumprimento regular, em 2025, da regra exigida pelo art. 167, III da Constituição Federal, segundo a qual as operações de crédito não podem superar as despesas de capital ressalvadas situações específicas.

105. Quanto à Questão 9 (Impositividade das emendas individuais), verificou-se que, no exercício de 2025, houve cumprimento do patamar mínimo constitucional de execução das emendas individuais, não obstante a regra encontrar-se suspensa, na data deste relatório, por decisão proferida na ADI 7697.

106. Em suma, o panorama da execução orçamentária evidencia fragilidades prioritárias na governança, materializadas na baixa transparência da expansão de emendas parlamentares (RP 2 e 3) e nos riscos fiscais associados ao descontrole do estoque de Restos a Pagar. Estruturalmente, a gestão é tensionada pela ineficiência alocativa decorrente de vultosos superávits financeiros em fontes vinculadas e pela severa compressão das despesas discricionárias, que ameaça a continuidade de políticas públicas. Completam o quadro de riscos o desvirtuamento no uso recorrente de créditos extraordinários para despesas de proteção e defesa civil.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

107. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:

108. **dar ciência** ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal;

109. **recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que instituam, no SIOP e no SIAFI, código ou marcador de origem que permita identificar as programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo (RP 2 e RP 3) criadas ou alteradas por emendas parlamentares, de modo a aprimorar a transparência, viabilizar o controle e assegurar a rastreabilidade na gestão desses recursos, alinhando a execução orçamentária aos princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle, sem alterar a natureza jurídica das despesas, restringir a discricionariedade do Executivo ou equiparar tais dotações às emendas parlamentares típicas (RP 6, 7 e 8);

110. **alertar** o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, acerca do risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal;



111. **informar** a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre:

111.1. *o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, ocasionando ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias;*

111.2. *a manutenção de elevado estoque de restos a pagar (RAP) decorrentes de emendas parlamentares, agravado pela revalidação, por meio da Lei Complementar 215/2025, de RAP anteriormente cancelados. Tal medida excepciona o princípio da anualidade do orçamento público e cria precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal. Adicionalmente, a ampliação do estoque de RAP pressiona a dívida flutuante e intensifica a disputa por espaço na execução financeira anual.”*

2. A análise dos comentários dos gestores foi realizada no Apêndice II do relatório e, por sua importância, a transcrevo na sequência:

“

I INTRODUÇÃO

112. *Trata-se da análise dos comentários dos destinatários das propostas de encaminhamentos contidas em relatório preliminar de acompanhamento. A fiscalização da regularidade orçamentária, decorrente do Acórdão 441/2025 - Plenário (TC 25.740/2024-5), visa acompanhar a Execução Orçamentária e Financeira do exercício de 2025, com ênfase na análise de créditos adicionais, mínimos constitucionais e emendas parlamentares.*

II HISTÓRICO

113. *Segundo o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, sendo a manifestação viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação.*

114. *O relatório preliminar de auditoria (peça 18) foi concluído em 1/12/2025, contando com a anuência dos dirigentes da Subunidade: Diretoria de Fiscalização da Regularidade Orçamentária - DIREO e da Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal - AudFiscal (peça 19).*

115. *Ademais, o relatório preliminar foi encaminhado para comentário dos gestores dos órgãos destinatários das propostas de encaminhamento, com prazo fixado de 15 dias úteis, conforme os itens e achados abaixo relacionados:*

- Casa Civil da Presidência da República: item II, Q5-ACH-05 e Q7-ACH-03;
- Ministério da Fazenda: item II, Q4-ACH-02, Q5-ACH-05 e Q7-ACH-03;
- Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional: item II, Q6-ACH-01.
- Ministério do Planejamento e Orçamento: item II, Q4-ACH-02, Q5-ACH-05, Q7-ACH-03 e Q6-ACH-01;
- Secretaria de Orçamento Federal: item II, Q1-ACH-01; e
- Secretaria do Tesouro Nacional: item II, Q4-ACH-02, Q5-ACH-05 e Q7-ACH-03.

116. A Tabela 5 a seguir apresenta o rol de órgãos que apresentaram comentários ao relatório preliminar, com a indicação das respectivas peças em que constam as manifestações.

Tabela 4 - Comentários ao relatório preliminar de auditoria

Órgão	Ofício de Comunicação	Ciência da Comunicação	Manifestação
<i>Casa Civil da Presidência da República</i>	<i>Ofício 51048/2025 (Peça 24)</i>	<i>Peça 30</i>	-
<i>Ministério da Fazenda</i>	<i>Ofício 51049/2025 (Peça 25)</i>	<i>Peça 29</i>	-
<i>Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional</i>	<i>Ofício 51050/2025 (Peça 27)</i>	<i>Peça 28</i>	<i>Peças 34, 35 e 36</i>
<i>Ministério do Planejamento e Orçamento</i>	<i>Ofício 51051/2025 (Peça 26)</i>	<i>Peça 31</i>	-
<i>Secretaria de Orçamento Federal</i>	<i>Ofício 51052/2025 (Peça 21)</i>	<i>Peça 22</i>	<i>Peças 43 e 47</i>
<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>	<i>Ofício 51053/2025 (Peça 20)</i>	<i>Peça 23</i>	<i>Peça 40</i>

Fonte: Elaboração Própria.

III EXAME TÉCNICO

III.1.1 Q4-ACH-02 – Ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares

117. Em manifestação, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por meio da Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União (peça 40), argumenta que a conclusão preliminar da fiscalização, especificamente sobre os itens 118.1 e 118.1.1, exige análise à luz da legislação recente, especialmente da Lei Complementar 210/2024 e da LDO 2025. Segundo a argumentação apresentada, a LC 210/2024 estabelece normas imperativas para todas as leis orçamentárias e determina, em seu art. 11, § 2º, que as emendas parlamentares devem ser discriminadas com identificadores próprios, justamente para permitir seu controle, sua rastreabilidade e a verificação dos limites de crescimento dessas despesas. Além disso, a legislação reforça que emendas só podem incidir sobre despesas discricionárias, sendo vedada sua alocação em programações obrigatórias — o que, inclusive, configuraria impedimento de ordem técnica.

118. Nesse contexto, a unidade auditada ressalta que a LDO 2025 especifica claramente os identificadores de resultado primário destinados às emendas parlamentares: RP 6 para emendas individuais, RP 7 para emendas de bancada e RP 8 para emendas de comissões, de modo que a finalidade desses códigos é distinguir despesas incluídas pelo Poder Legislativo daquelas originalmente propostas pelo Poder Executivo, garantindo transparência e facilitando o controle da execução orçamentária nos termos do art. 70 da Constituição. Assim, ao serem marcadas adequadamente, essas dotações permitem identificar, no planejamento e na execução, qual Poder é responsável pela inclusão dos recursos.

119. Adicionalmente, a unidade auditada defende que não seria adequado aplicar às despesas classificadas como RP 2 as mesmas exigências observadas para emendas impositivas. Isso porque, segundo seu entendimento, as despesas identificadas como RP 2 são de inteira discricionariedade do Poder Executivo, não sendo submetidas ao regime jurídico específico das emendas parlamentares. Ao contrário das dotações classificadas como RP 6, RP 7 ou RP 8, cujas regras de execução, limites e controle são determinados pela LC 210/2024, despesas RP 2 podem ser remanejadas ou reorientadas

conforme critérios do Executivo, sem obrigatoriedade de execução nos moldes impostos às emendas. Assim, argumentam, marcar despesas RP 2 com identificadores adicionais, como sugerido pela recomendação da auditoria, não seria oportuno, pois poderia gerar confusão interpretativa e impor um regime jurídico que não corresponde à natureza dessas despesas.

120. Sob outro aspecto, a unidade auditada, por meio da Secretaria-Geral de Contencioso – AGU, sustenta que o TCU, ao avaliar a execução das despesas classificadas como RP 2 e RP 3 no âmbito da TC 015.123/2025-1, estaria extrapolando o escopo normativo e jurisprudencial que rege o processo orçamentário. Embora reconheça que o Tribunal identificou indícios de inclusão de emendas parlamentares nessas rubricas, inclusive com indicação de objetos, beneficiários e repartição de cotas, a AGU enfatiza que tais dotações permanecem, do ponto de vista jurídico-formal, como despesas discricionárias típicas do Poder Executivo, não submetidas ao regime das emendas parlamentares. A seu ver, a classificação RP 2 e RP 3 não configura emenda e, portanto, não demanda cumprimento das exigências de transparência e rastreabilidade próprias das emendas identificadas como RP 6, RP 7 e RP 8.

121. Assim, a unidade auditada argumenta que tanto a LC 210/2024 quanto a LDO 2026 definem que somente as despesas classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8 são consideradas emendas parlamentares para fins legais. As despesas RP 2 e RP 3, portanto, não se distinguem das demais programações originalmente propostas pelo Executivo e permanecem sob sua discricionariedade plena de execução e remanejamento. Assim, para a AGU, a recomendação de criação de códigos ou marcadores específicos destinados a identificar programações RP 2 e RP 3 alteradas por emendas parlamentares implicaria, ainda que indiretamente, uma equiparação indevida dessas rubricas às emendas parlamentares típicas.

122. A manifestação também sustenta que a ADPF 854 não se aplica às despesas RP 2 e RP 3. A AGU ressalta que, em decisões de 10.06.2025 e 24.08.2025, o Ministro Flávio Dino afirmou expressamente que a ADPF 854 não alcança programações orçamentárias do Poder Executivo classificadas como RP 2 ou RP 3, devendo eventuais irregularidades serem tratadas por ações próprias e não no âmbito da ADPF. Com isso, a unidade auditada conclui que não é possível sequer cogitar equiparação entre RP 2/RP 3 e RP 6/RP 7/RP 8 dentro da moldura jurisprudencial atual, tampouco exigir que despesas do Executivo obedeçam aos parâmetros de transparência aplicáveis exclusivamente às emendas parlamentares.

123. Finalmente, com base nesse conjunto de argumentos, a AGU afirma que a recomendação de criação de marcadores para rastrear programações RP 2 e RP 3 alteradas pelo Legislativo não encontrariam respaldo na legislação vigente nem na jurisprudência da ADPF 854, uma vez que tais dotações não constituem, formalmente, emendas parlamentares e seguem regime jurídico próprio.

124. No que se refere à manifestação apresentada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 43), a unidade auditada, em síntese, se pronunciou no seguinte sentido:

125. No que se refere à criação de marcadores para identificar dotações RP 2 e RP 3 alteradas por emendas parlamentares, argumenta que a proposta contida na recomendação é juridicamente e operacionalmente inviável. Sustenta que a Lei Complementar 210/2024 estabeleceu um regime jurídico claro: apenas as emendas parlamentares típicas, sujeitas a limites e execução obrigatória, devem possuir identificadores próprios (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9). As emendas de modificação que resultem em dotações RP 2 ou RP 3, desde que respeitado o § 5º do art. 11 da LC 210/2024, devem integrar o orçamento do Executivo como programações impessoais, sujeitas exclusivamente aos critérios técnicos da administração. Desse modo, argumentam que criar marcadores diferenciados para identificar sua autoria parlamentar, ainda que apenas para fins de transparência, equivaleria a introduzir uma categoria híbrida de emendas, alterando o regime jurídico definido pelo Legislativo e rompendo a lógica da separação de poderes, de modo que tal medida poderia ainda abrir espaço para

interferência parlamentar indevida na fase de execução, legitimando práticas vedadas pela LC 210/2024.

III.1.2 Análise e Conclusão

126. *De fato, a equipe de fiscalização reconhece que as dotações classificadas como RP 2 e RP 3 integram, sob o prisma jurídico-formal, o conjunto das despesas discricionárias do Poder Executivo e não se confundem com as emendas parlamentares típicas (RP 6, RP 7 e RP 8). Contudo, os achados desta fiscalização demonstram que uma parcela relevante dessas programações tem origem em emendas parlamentares e evidências de que essas programações têm sido objeto de indicações materiais de objetos, de beneficiários específicos e de distribuição de cotas parlamentares, reproduzindo as características práticas das emendas, apenas sem os mecanismos mínimos de rastreabilidade e de transparência hoje assegurados às rubricas RP 6, RP 7 e RP 8. Assim, as conclusões não impactam o regime de execução e não visam a equiparação normativa entre classes de RP, tratam apenas sobre o dever de transparência quanto à gênese dessas dotações, em linha com os princípios constitucionais da publicidade e da prestação de contas.*

127. *Desse modo, a recomendação de criação de marcador informacional no SIOP e no SIAFI para identificar as RP 2 e RP 3 que ingressaram na LOA por iniciativa de emendas não altera o regime jurídico das despesas, tampouco as converte em emendas impositivas. Assim, a proposta apresentada não modifica a codificação de RP, não impõe novas obrigações de execução e não transborda a discricionariedade do Executivo na gestão orçamentária. Limita-se a assegurar rastreabilidade da origem, dado essencial para o controle interno, externo e social, sobretudo diante do evidenciado crescimento dessas alterações no universo das programações discricionárias. Trata-se, portanto, de medida de boa governança, que permite diferenciar, com precisão e transparência, o que deriva da proposta original do Executivo daquilo que resulta de alterações parlamentares durante o processo legislativo.*

128. *A alegação de que tal marcador “equipararia” as RP 2/RP 3 às emendas típicas (RP 6/7/8) não procede. Transparência de origem não é regime jurídico. A LC 210/2024 e as LDOs definem os identificadores próprios para emendas parlamentares típicas e suas consequências (limites, execução obrigatória, dentre outras), aspectos não alcançados pela recomendação apresentada. Assim, visa-se apenas viabilizar a transparência devida, de modo objetivo e auditável, quando uma programação RP 2/RP 3 foi criada ou alterada por emenda no curso da tramitação orçamentária. Esse registro, ao contrário do que sustenta a unidade auditada, não legitima interferência parlamentar na fase executória, justamente porque não cria qualquer prerrogativa adicional ao autor da emenda, não condiciona a execução e não limita os poderes de remanejamento do Executivo. Ele apenas dissipa a opacidade hoje existente sobre a gênese dessas dotações, mitigando riscos de práticas incompatíveis com os princípios da publicidade, da transparência e da prestação de contas.*

129. *Quanto à referência à ADPF 854, é correto afirmar que o seu objeto central recai sobre a transparência das emendas parlamentares e que o Supremo delimitou o escopo da ação. Todavia, a manutenção de um padrão mínimo de transparência para situações materialmente análogas, como aquelas em que há ingerência parlamentar na destinação de recursos classificados como RP 2/RP 3, não depende de estender a ADPF 854 a essas rubricas, nem de “equipará-las” às emendas típicas. Decorre, antes, de uma análise material e finalística, orientada pelos arts. 37 e 70 da Constituição, os quais impõem deveres de publicidade e de prestação de contas a toda a Administração, e não apenas às parcelas do orçamento formalmente carimbadas como emendas. Se há influência parlamentar relevante na definição do objeto, beneficiário ou distribuição de cotas de dotações RP 2/RP 3, conforme sugerido pelas evidências coletadas, a omissão de um marcador de origem esvazia a*

transparência do processo orçamentário e dificulta o controle sobre potenciais conflitos, direcionamentos ou assimetrias na alocação de recursos públicos.

130. Ademais, a defesa de que “as despesas RP 2 e RP 3 não se distinguem das programações originalmente propostas pelo Executivo” tampouco resiste ao exame do processo legislativo orçamentário recente. A equipe identificou que parte dessas programações foi introduzida ou significativamente alterada por emendas, inclusive com lastro documental no parecer da CMO, em ofícios parlamentares e na própria execução (empenhos com menção a emendas e ofícios parlamentares). Logo, a distinção entre “o que é da proposta do Executivo” e “o que ingressou por emenda” existe de fato e é relevante para fins de controle e de accountability.

131. Quanto a uma eventual alegação de dificuldade operacional para implementação da medida, cumpre esclarecer que, no exercício de 2024, foi utilizada a codificação por Plano Orçamentário (PO) como mecanismo auxiliar de identificação e monitoramento de dotações decorrentes de emendas parlamentares classificadas com identificadores de resultado primário distintos dos códigos típicos (6, 7 e 8). A experiência demonstra que, independentemente da solução a ser adotada, é tecnicamente viável, no âmbito dos sistemas estruturantes, instituir mecanismo específico de rastreabilidade dessas programações. A sistemática, contudo, não foi mantida na LOA 2025, o que ampliou as limitações de transparência e dificultou o controle dessas dotações.

132. Por fim, rejeita-se a ideia de que a criação do marcador afrontaria a separação de poderes. O marcador não atribui competência a quem não a possui, não vincula o gestor, não inova em deveres de execução e não cria obrigações para o Legislativo na fase administrativa.

133. Ademais, em um contexto de crescimento do volume e da relevância das alterações parlamentares sobre o espaço discricionário do Executivo, negar a identificação da gênese dessas dotações equivale a preservar zonas de opacidade. O caminho proposto, ao contrário, harmoniza a discricionariedade legítima do Executivo com o dever constitucional de transparência, permitindo ao controle externo e à sociedade distinguir, com base em dados oficiais, quem propôs a dotação, como ela foi alterada e quais efeitos isso produz no planejamento e na execução desses recursos.

134. Ante o exposto, conclui-se pela manutenção da recomendação de instituir marcador de origem no SIOP e no SIAFI para identificar as dotações RP 2 e RP 3 criadas ou alteradas por emendas, como medida mínima, técnica e proporcional de transparência. Tal providência alinha a execução orçamentária aos princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle, sem modificar a natureza jurídica das despesas, sem afetar a discricionariedade do Executivo nem equiparar tais dotações às emendas típicas (RP 6/7/8).

III.1.3 Q6-ACH-01 — Uso recorrente e indevido de créditos extraordinários para financiar despesas previsíveis de proteção e defesa civil

135. Em síntese, o MIDR (peça 35) sustenta que, embora exista sazonalidade climática, a intensidade, a localização e os danos dos desastres não podem ser previstos com precisão, o que justifica o uso de créditos extraordinários. Afirma ainda que as solicitações da Sedec para a LOA são sistematicamente reduzidas durante a consolidação do PLOA e pelo Congresso, o que acarreta insuficiência de créditos ordinários e, por conseguinte, impõe a utilização de créditos extraordinários. O Ministério argumenta que as fundamentações que acompanham as MPs são necessariamente sintéticas, mas que as notas técnicas internas detalham adequadamente cada evento. Ressalta também que a estrutura institucional, especialmente a ausência de referencial monetário inicial para a Ação 22BO, por determinação da SOF, limita o planejamento realista. Adicionalmente, diferencia a previsibilidade da Operação Carro-Pipa, tratada por meio de planejamento e suplementações regulares, da imprevisibilidade dos desastres que motivam os créditos extraordinários, alinhados à

Constituição. Destaca ainda que o problema é estrutural e envolve múltiplos atores, MPO, SOF, MIDR e Congresso, e não apenas o MIDR, exigindo debate amplo para aperfeiçoar o processo orçamentário. Por fim, reconhece as contribuições do TCU e defende que a auditoria pode fortalecer o sistema que envolve a questão em análise, aprimorando o planejamento e assegurando financiamento contínuo para ações de proteção e defesa civil.

136. *Adicionalmente, a SOF (peça 43) contesta a proposta do TCU de registrar “ciência” ao MPO e ao MIDR, argumentando que a Ação 22BO trata exclusivamente de despesas emergenciais (resposta e recuperação de desastres), cuja imprevisibilidade justifica o uso recorrente de créditos extraordinários. Para reforçar essa natureza excepcional, cita eventos como a calamidade no Rio Grande do Sul em 2024 e os incêndios e secas na Amazônia e no Pantanal, todos enquadrados nos requisitos constitucionais de eventualidade, imprevisibilidade e urgência. A secretaria sustenta que não há qualquer irregularidade nos atos de abertura dos créditos extraordinários e, portanto, a medida proposta pelo TCU seria inadequada, pois a “ciência” pressupõe falha a ser evitada. Assim, com base na Resolução TCU 315/2020, pede que o encaminhamento seja reclassificado como “recomendação”, que permitiria sugerir melhorias sem imputar ilegalidade ou má condução. Em síntese, a SOF defende que a recorrência de créditos extraordinários deriva da própria natureza da ação e está em plena conformidade constitucional, não justificando o alerta pretendido pelo Tribunal.*

III.1.4 Análise e Conclusão

137. *Tendo em vista os comentários apresentados pelas unidades auditadas, reitera-se que os dados do ciclo orçamentário de 2025 e da série histórica 2021–2025 indicam um padrão crônico de subestimação na dotação inicial consignada no PLOA, em contraste com a execução efetiva, o que produz, de forma previsível, a necessidade de recomposição por créditos extraordinários. Tal fato revela que, embora seja inviável antecipar com precisão a distribuição espacial e a demanda específica de cada ocorrência, a ordem de grandeza do gasto anual agregado apresenta algum grau de previsibilidade à luz do histórico recente e deveria, portanto, refletir-se no dimensionamento da dotação inicial da referida ação.*

138. *Em 2025, a Sedec informou a necessidade estimada no valor de R\$ 1,7 bilhão. Esse montante foi reduzido pela SOF no momento do PLOA para R\$ 0,8 bilhão e novamente reduzido no momento da aprovação da LOA no âmbito do Poder Legislativo para R\$ 0,5 bilhão. Contudo, ao término do exercício de 2025, observou-se uma despesa executada de R\$ 1,5 bilhão, valor próximo ao estimado e proposto pela unidade técnica competente. Além disso, nota-se que o valor proposto pela SOF no PLOA 2025 para a Ação 22BO é inferior ao montante efetivamente empenhado em qualquer dos últimos cinco exercícios, reforçando o diagnóstico de dimensionamento inadequado na dotação inicial.*

139. *Com base na série histórica informada pelo órgão setorial (2021–2025), observa-se que a Sedec apresentou erro médio relativo de previsão de 38,1% para o período analisado, enquanto a estimativa consignada pela SOF no PLOA resultou em erro médio de 317%, evidenciando subestimação significativa do montante executado. Ademais, cabe ressaltar, que todas as estimativas apresentadas nos PLOAs do período analisado, originadas da SOF, se situaram bastante abaixo do empenho histórico, ainda que desconsiderados anos atípicos (apêndice I, item 1).*

140. *Em manifestação, a SOF atribui o comportamento à própria natureza da ação, voltada ao atendimento de emergências decorrentes de desastres, de fato marcadas por incertezas quanto ao local e à intensidade dos eventos. Todavia, a impossibilidade de prever o “onde” e o “quanto” de cada ocorrência não impede a estimativa fidedigna da ordem de grandeza do gasto agregado anualmente, a partir da execução histórica e da tendência recente. Nesse contexto, não se mostra razoável que a dotação proposta no PLOA seja reiterada e significativamente inferior ao da execução*



de exercícios anteriores, pois esse padrão enfraquece a alegação de imprevisibilidade, pressuposto dos créditos extraordinários.

141. Diante do exposto, propõe-se **dar ciência** ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

III.1.5 Q1-ACH-01 — Classificação incorreta de despesas nos IDUSOs 6 (Ações e Serviços Públicos de Saúde) e 8 (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

142. Acolhem-se os esclarecimentos apresentados pela SOF no sentido de que o Identificador de Uso (IU) tem finalidade eminentemente classificatória na LOA, servindo os IU 6 (ASPS) e 8 (MDE) para identificar o universo de despesas elegíveis por natureza, e não para a apuração direta dos mínimos constitucionais.

143. Nesse contexto, reconhece-se a consistência técnica dos argumentos, não se evidenciando classificação “incorreta”, mas sim a necessária distinção entre despesas elegíveis e aquelas efetivamente computáveis aos mínimos. Assim, acata-se a proposta de exclusão do achado do relatório final.”

É o relatório.

VOTO

Versa o presente processo sobre acompanhamento realizado pela AudFiscal com o objetivo de avaliar a regularidade das execuções orçamentária e financeira da União no exercício de 2025. Este trabalho subsidiará a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma deliberada pelo Acórdão 441/2025-Plenário.

2. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

“Questão 1: O Poder Executivo assegurou a aplicação dos recursos mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e destinação de recursos para Irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste em 2025, conforme as normas legais e constitucionais aplicáveis?”

Questão 2: O volume de despesas discricionárias líquidas de emendas e dos mínimos constitucionais executadas pelo Poder Executivo em 2025 apresenta redução significativa em relação aos padrões históricos, a ponto de representar risco à manutenção das atividades essenciais do Estado e à continuidade de políticas públicas?”

Questão 3: Existem funções orçamentárias com menor proteção legal e de fonte de financiamento — isto é, com menor participação de despesas obrigatórias e de fontes de recursos vinculadas — que têm sofrido compressão excessiva nos últimos anos, com efeitos observáveis na execução orçamentária de 2025?”

Questão 4: O Poder Executivo tem avaliado e assegurado, em relação à LOA 2025, que a execução das dotações orçamentárias alocadas em RP 2 e RP 3 pelo Poder Legislativo estejam em conformidade com os normativos aplicáveis e observem os princípios de transparência e de rastreabilidade?”



Questão 5: A inscrição, o processamento e o pagamento dos Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9) estão em conformidade com a legislação aplicável e mantidos em patamares que assegurem a sustentabilidade da execução orçamentária e financeira?

Questão 6: Os créditos extraordinários têm sido abertos em conformidade com o requisito constitucional de urgência e imprevisibilidade?

Questão 7: As vinculações de receitas no orçamento da União estão compatíveis com as necessidades efetivas de alocação dos recursos públicos?

Questão 8: A Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição Federal) foi cumprida em 2025?

Questão 9: A execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais observou o valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal [CF]?”

3. Essas questões foram respondidas ao longo do texto — e até mesmo dos apêndices. Algumas das respostas encontradas resultaram em achados de auditoria, que podem se referir a uma ou mais questões.

4. Na sequência, para facilitar a compreensão, discorro sobre o trabalho primeiramente com base nos achados apresentados.

Achado 1: Uso recorrente e indevido de créditos extraordinários para financiar despesas previsíveis de proteção e defesa civil

5. O primeiro achado refere-se à questão de auditoria 6. A equipe reportou o uso indevido de crédito extraordinário para custear despesas previsíveis de proteção e defesa civil (ação orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil), situação que vem se repetindo ao longo dos últimos cinco anos. Rotineiramente, as dotações solicitadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) são reduzidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pelo Congresso Nacional e, posteriormente, são recompostas mediante crédito adicional. No caso específico do exercício de 2025, foram abertos créditos extraordinários de R\$ 0,5 bilhão, cuja regularidade é questionada pela equipe técnica, por ausência de imprevisibilidade.

6. No processo de elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2025 — ocorrido ao longo de 2024, ano marcado por grandes desastres climáticos no país, a exemplo das cheias do Rio Grande do Sul —, a Sedec pleiteou uma dotação de R\$ 1.695,11 milhões, que foi reduzida para R\$ 825 milhões pela SOF. A dotação aprovada pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025) foi ainda menor: R\$ 515,0 milhões.

7. O relatório mostra que há um padrão que se repete ao longo dos anos: a dotação necessária informada pela Sedec é sistematicamente reduzida pela SOF, quando da apreciação do projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Durante a execução orçamentária, as dotações são “recompostas” mediante a abertura de créditos adicionais, inclusive extraordinários, que deveriam ser reservados para despesas imprevisíveis e urgentes, que não são consideradas para fins de apuração do teto de gastos de que cuida o art. 3º da Lei Complementar (LC) 200/2023, conhecida como Regime Fiscal Sustentável (RFS).

8. A tabela seguinte, derivada da tabela 1 e do gráfico 1 do relatório precedente, é ilustrativa:

Ano	Proposta setorial (1)	PLOA (SOF) (2)	LOA (3)	Empenho (4)	Subestimativa/Superestimativa		
					Setorial	SOF	LOA

					(1/4)	(2/4)	(3/4)
2021	902,25	89,75	84,36	920,27	-2,0%	-90,2%	-90,8%
2022	943,39	500,00	456	1.326,02	-28,9%	-62,3%	-65,6%
2023	1.121,34	627,00	579,84	1.458,17	-23,1%	-57,0%	-60,2%
2024	1.380,58	825,27	751,29	3.141,70	-56,1%	-73,7%	-76,1%
2025	1.695,11	825,00	515,05	1.531,55	10,7%	-46,1%	-66,4%
Desvio médio	6.042,67	2.867,02	2386,54	8.377,71	-27,9%	-65,8%	-71,5%

9. É importante destacar que se está a tratar de apenas uma das ações relacionadas à defesa civil, para além da dotação aprovada na LOA. De toda a sorte, essa ação visa assegurar recursos para enfrentamento de eventos inesperados que, por sua própria natureza, não podem ser antecipados.

10. Isso não significa que não seja necessária previsão orçamentária e que a utilização rotineira de créditos extraordinários se justifique, pois um simples olhar sobre os dados históricos permite verificar que a necessidade de recursos para essa ação é corriqueira.

11. Eventualmente, haverá situações excepcionais, como aquela ocorrida no ano de 2024, quando o volume de recursos empenhados foi em muito superior ao dos exercícios anteriores, em grande parte em razão das chuvas que devastaram o estado do Rio Grande do Sul e da severa seca que se abateu sobre a Amazônia e o Pantanal, embora não se disponha, aqui, de dados da execução orçamentária de forma regionalizada.

12. Ainda que não seja possível antecipar onde ocorrerão emergências a demandar despesas na ação orçamentária 22BO, a fixação da dotação orçamentária deveria ter por base os dados históricos desse tipo de despesa, eventualmente desconsiderando despesas muito fora do padrão. Isso em muito contribuiria para o realismo orçamentário e para que as estatísticas fiscais fossem mais próximas do resultado primário real, já que os créditos extraordinários não entram na apuração da meta de resultado primário.

13. Assim sendo, a unidade técnica propôs que fosse dada “ciência” ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) no sentido de que “a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal”.

14. A SOF, em sua manifestação de pç. 43, contesta essa proposta de encaminhamento, sob o argumento de que a ação 22BO trata exclusivamente de despesas emergenciais (resposta e recuperação de desastres), cuja imprevisibilidade justifica o uso recorrente de créditos extraordinários. Nessa seara, citou a calamidade ocorrida no Rio Grande do Sul em 2024 e os incêndios e secas na Amazônia e no Pantanal, todos enquadrados nos requisitos constitucionais de eventualidade, imprevisibilidade e urgência. A secretaria sustenta que não há qualquer irregularidade nos atos de abertura dos créditos extraordinários e, portanto, a medida proposta pelo TCU seria inadequada, pois a “ciência” pressupõe falha a ser evitada. Assim, com base na Resolução TCU 315/2020, pede que o encaminhamento seja reclassificado como “recomendação”, que permitiria sugerir melhorias sem imputar ilegalidade ou má condução. Em síntese, a SOF defende que a recorrência de créditos extraordinários deriva da própria natureza da ação e está em plena conformidade constitucional, não justificando o alerta pretendido por este Tribunal.

15. Não se nega a necessidade da abertura de crédito extraordinário diante da situação emergencial, mas se questiona a ausência de previsão orçamentária para a realização de despesas que, embora existam incertezas quanto à sua localização e ocorrência, podem apresentar um padrão de fácil verificação estatística, sem prejuízo da exclusão dos chamados **outliers**.

16. Num país com as dimensões territoriais e populacionais brasileiras, é de se esperar a ocorrência frequente de diversos desastres, mormente os climáticos. Ainda que haja outras ações orçamentárias voltadas para evitar consequências gravosas, frequentes são as cheias nos estados das regiões Sudeste e Sul e mesmo em capitais do Nordeste, por exemplo. De igual modo, regiões áridas

tendem a enfrentar períodos de secas. Portanto, embora os eventos sejam incertos, há um histórico de despesas associado a diversos desastres climáticos.

17. A prosperar a linha de argumentação da SOF de que a imprevisibilidade da despesa justifica a utilização de crédito extraordinário, somente seria necessária dotação da ação em tela para fazer frente a despesas de caráter praticamente permanente, como aquela relacionada ao fornecimento de água às populações do semiárido brasileiro (por meio de carros-pipa), o que não ocorre, na prática. As dotações para “ações de resposta e de recuperação de infraestrutura destruída por desastre” embora insuficientes (R\$ 196,8 milhões no PLOA) foram previstas em lei.

18. Assim, os eventos danosos sejam incertos, mas a despesa em si não é imprevisível em sua totalidade, como demonstra o histórico orçamentário.

19. Evidentemente, haverá situações em que a necessidade de atuação do Estado na recuperação da infraestrutura em virtude de desastres fugirá dos padrões históricos, o que justificará plenamente o uso do crédito extraordinário. Tome-se, como exemplo, o exercício de 2024, cujas despesas na ação 22BO superaram grandemente as dos demais anos citados na tabela anterior. A título de ilustração, se a proposta orçamentária tivesse considerado a execução orçamentária de 2021 e 2022, chegar-se-ia a uma dotação aproximada de R\$ 1.237,00 em valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2021 e 2022.

20. Portanto, é imperativo reconhecer que parte significativa dos cerca de R\$ 2.820 milhões de créditos extraordinários do exercício de 2024 para a ação 22BO deveu-se à situação excepcional enfrentada. Mas, ainda assim, houve possível subestimativa de despesa no PLOA da ordem de R\$ 650 milhões, considerados os dois exercícios imediatamente anteriores.

21. Dessarte, é preciso que o órgão central de orçamento adote providências para assegurar que a dotação prevista no PLOA seja mais condizente com o histórico de despesas.

22. Feitas essas considerações, entendo mais adequado, neste momento, recomendar à SOF, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que realizem estudos com vistas à adoção de critérios estatísticos para estabelecer dotações mais condizentes com o histórico da execução da ação 22BO.

Achado 2: ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares

23. Esse achado refere-se à questão de auditoria 4.

24. No acompanhamento, após trabalho de levantamento realizado pela equipe, verificou-se que houve emendas parlamentares nas despesas classificadas como RP 2 (despesas discricionárias) e RP 3 (despesas discricionárias relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC). Contudo, essas emendas não possuiriam os mesmos níveis de transparência e rastreabilidade das demais modalidades de emendas parlamentares: emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7) e emendas de comissão (RP 8). Como resultado, ocorreram distorções na lei orçamentária, tais como: i) aumento significativo da representatividade de emendas parlamentares em RP 2 e RP 3; ii) falta de critérios claros de transparência e rastreabilidade; iii) indícios de indicação parlamentar de objetos, beneficiários e distribuição de cotas dos recursos provenientes de emendas RP 2.

25. Entendeu a instrução que tal situação se assemelha às emendas impositivas, mas sem os controles exigidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 854 e na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 7697 para essas categorias, o que geraria risco de incompatibilidade material com os parâmetros mínimos de publicidade e controle fixados pelo Pretório Excelso.

26. A equipe técnica propôs recomendação ao MPO e ao Ministério da Fazenda para que instituassem, no Siop e no Siafi, código ou marcador de origem que permita identificar as programações orçamentárias classificadas como RP 2 e RP 3 criadas ou alteradas por emendas parlamentares.

27. A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio de sua Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial e na representação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, defende ser inviável juridicamente aplicar os critérios exigidos para as emendas parlamentares às despesas classificadas com os marcadores RP 2 e RP 3, que são formalmente despesas discricionárias do Poder Executivo, que tem o poder de remanejá-las, sem obrigatoriedade de execução nos moldes impostos às emendas classificadas como RP 6, RP 7 ou RP 8.

28. Argumentou a AGU que o Ministro Flávio Dino, relator da ADPF 854, por duas vezes (em 10/6/2025 e 24/8/2025) se manifestou no sentido de que as regras estabelecidas naquela decisão não se aplicariam às despesas classificadas como RP 2 ou RP 3, que já possuem regramento constitucional específico.

29. Em conclusão, a AGU defendeu que a recomendação de criação de marcadores para rastrear programações RP 2 e RP 3 alteradas pelo Legislativo não teriam respaldo na legislação vigente nem na ADPF 854, uma vez que tais dotações não constituiriam, formalmente, emendas parlamentares e seguiriam regime jurídico próprio.

30. Já a SOF alegou que a recomendação seria jurídica e operacionalmente inviável, pois, de acordo com a LC 210/2024, apenas as emendas parlamentares típicas, sujeitas a limites e execução obrigatória, devem possuir indicadores próprios. Emendas de modificação das dotações classificadas como RP 2 ou RP 3 (desde que respeitado o § 5º do art. 11 da LC 210/2024) devem integrar o orçamento do Executivo como programações impessoais, sujeitas exclusivamente aos critérios técnicos da administração.

31. Portanto, a criação de marcadores diferenciados para identificar a autoria parlamentar, ainda que apenas para fins de transparência, equivaleria, na visão da SOF, a introduzir uma categoria híbrida de emendas, que alteraria o regime jurídico definido pelo Legislativo e violaria a separação dos poderes, já que essa medida poderia abrir espaço para interferência parlamentar indevida na fase de execução, o que legitimaria práticas vedadas pela LC 210/2024.

32. Ao examinar os comentários dos gestores (subitem III.1.1 do Apêndice II do relatório), a equipe técnica defendeu que a identificação da origem da despesa (se de iniciativa do Poder Executivo ou fruto de emenda parlamentar amparada nos incisos II e III do § 3º do art. 166 da CF) não altera as regras de execução orçamentária. Mesmo com um “marcador” no Siop/Siafi, a despesa continua sendo discricionária e o governo não é obrigado a executá-la (diferente das emendas impositivas RP 6, RP 7 e RP 8). Ou seja, em hipótese alguma a emenda parlamentar classificada como RP 2 ou RP 3 se equipararia àquelas classificadas como RP 6, RP 7 e RP 8.

33. O objetivo, segundo a instrução, é exclusivamente o de assegurar a governança da execução orçamentária, *“ao se diferenciar, com precisão e transparência, o que deriva da proposta original do Executivo daquilo que resulta de alterações parlamentares durante o processo legislativo”*.

34. Defendeu a equipe técnica que a aplicação de um padrão de transparência a essas emendas parlamentares que agora surgem de forma expressiva com os marcadores RP 2 e RP 3 independem do fato de a ADPF as abranger e tampouco de equipará-las às emendas típicas. A exigência de transparência e rastreabilidade decorre dos arts. 37 e 70 da CF, que impõem o dever da publicidade e da prestação de contas à administração, e não apenas às parcelas do orçamento formalmente designadas como emendas.

35. Concluiu o relatório que há relevante influência parlamentar na definição do objeto, do beneficiário ou da distribuição de cotas de dotações RP 2 e RP 3 e a que inexistência de um marcador de origem compromete a transparência do processo orçamentário e dificulta o controle sobre potenciais conflitos, direcionamentos ou assimetrias na alocação de recursos públicos.

36. Por fim, a instrução discordou da SOF quanto à suposta inviabilidade técnica da medida sugerida, pois o Plano Orçamentário foi usado para tal fim em 2024.

37. Antes de examinar esse ponto, porém, deve-se fazer um breve histórico sobre a evolução das emendas parlamentares no processo orçamentário.

38. Inicialmente, a CF não disciplinava tipos específicos de emendas parlamentares, mas impunha como condição a necessidade de indicação de recursos, que deveriam ser provenientes de anulação de despesas (art. 166, § 3º, II) — resguardadas as de pessoal, serviço da dívida e as transferências constitucionais — ou relacionadas à correção de erros e omissões a projeto de lei (art. 166, § 3º, III, “a” e “b”).

39. A matéria era anteriormente tratada em resoluções internas daquele Poder, com destaque para a Resolução 1/1995 do Congresso Nacional, que previa emendas individuais e coletivas — estas, subdivididas em comissões permanentes de cada uma das casas, de bancada estadual e de bancada regional (art. 20).

40. Posteriormente, a EC 86/2015 incluiu no art. 166 da Constituição Federal o § 9º, que previa emendas individuais no montante de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no PLOA. As emendas de bancada foram introduzidas no texto constitucional a partir da EC 100/2019.

41. Por fim, as emendas de comissão passaram a ser disciplinadas no art. 4º da LC 210/2024.

42. Portanto, a CF trata apenas de emendas individuais e de bancada (art. 166, §§ 9º e 12), às quais foi assegurado um caráter de impositividade, desde que compatíveis com as metas de resultado fiscal e observados os demais critérios técnicos.

43. Com o crescimento do volume de emendas parlamentares classificadas como RP 9 (emendas de relator-geral), bem como das críticas feitas à falta de transparência (daí a alcunha de “orçamento secreto”), houve uma série de ações movidas no STF sobre a matéria, com questionamentos acerca da legalidade, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. Em especial, foram questionadas no STF as emendas classificadas como RP 9, por meio das quais dotações de grande vulto eram incluídas na LOA, sem identificação dos autores da proposição. Citem-se a ADPF 850, da relatoria da Ministra Rosa Weber, as ADI 7688, 7695 e 7697 e a ADPF 854, todas da relatoria do Ministro Flávio Dino, entre outras.

44. As decisões proferidas sempre foram contrárias à prática que ficou conhecida como “orçamento secreto, por se aglutinar sob o marcador RP 9, denominado “emenda de relator”, em virtude da falta de transparência e rastreabilidade, o que ofenderia o princípio republicano da prestação de contas.

45. Registre-se que as emendas de relator-geral deveriam apenas se prestar à correção de erros e omissões encontrados eventualmente no PLOA. Na prática, contudo, isso não era observado. Durante a apreciação do PLOA 2021, as emendas RP 9 atingiram o montante de R\$ 26,13 bilhões, utilizados para custear despesas em relação às quais não se divulgavam informações sobre os autores da proposição, os beneficiários finais, os custos envolvidos, os impactos sobre a redução das desigualdades regionais, dentre outros.

46. Como parte da solução do problema, foi editada a LC 210/2024, para regulamentar o inciso III do § 9º do art. 165 da CF (“§ 9º Cabe à lei complementar: [...] III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166”).

47. Nesse sentido, o art. 1º dessa lei complementar estabeleceu:

“Art. 1º A proposição e a execução das emendas parlamentares à despesa, no âmbito da lei orçamentária anual da União, observarão o disposto nesta Lei Complementar, nos termos dos incisos I e III do § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O regramento disposto nesta Lei Complementar é imperativo para as leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, bem como para a interpretação e a aplicação dos demais instrumentos normativos sobre a temática.”

48. O art. 11 da LC 210/2024 previu os limites para as diversas modalidades de emendas parlamentares para o exercício de 2025 e os indexou para os exercícios seguintes, como se depreende de sua leitura (grifos acrescidos):

“Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

§ 1º O limite de que trata o caput deste artigo compreende todas as emendas parlamentares nos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 2º Para efeito do limite de que trata o caput deste artigo, as emendas parlamentares em despesas discricionárias serão discriminadas na lei orçamentária anual com identificadores próprios, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º Para o exercício de 2025, o limite será fixado no montante dos limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, adicionado do valor de R\$ 11.500.000.000,00 (onze bilhões e quinhentos milhões de reais) para as emendas não impositivas.

§ 4º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:

I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

II - ao limite do exercício imediatamente anterior para emendas não impositivas, atualizado pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior àquele ao qual se refere a lei orçamentária anual.

§ 5º O disposto neste artigo não é aplicável às emendas parlamentares de modificação de que trata o inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal, desde que elas, cumulativamente:

I - incidam sobre despesas não identificadas nos termos do § 2º deste artigo;

II - sejam de interesse nacional e não contenham localização específica na programação orçamentária, exceto na hipótese de programação com localização especificada constante do projeto de lei orçamentária anual;

III - não contenham destinatário específico, exceto na hipótese de programação com destinação especificada constante do projeto de lei orçamentária anual.”

49. O § 3º do art. 11 da LC 210/2024 dispôs que os limites das emendas seriam aqueles previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal — ou seja, 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA para as emendas individuais e 1% da RCL do exercício anterior ao da LOA para as emendas de bancada estadual. Adicionalmente, o dispositivo fixou o montante de R\$ 11,5 bilhões para as emendas não impositivas.

50. Por sua vez, o § 4º do art. 11 introduziu regras para o crescimento dos valores dessas emendas, apesar de os limites definidos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da CF, referenciados na RCL, permitirem, por si sós, a atualização dos valores dessas emendas ao longo do tempo.

51. De acordo com a LC 210/2024, a partir de 2026 os limites para as emendas individuais e de bancada estadual corresponderão ao limite do exercício imediatamente anterior atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da LC 200/2023 — atualmente, o IPCA —

, que toma por base o período de 12 meses, encerrado em junho do exercício anterior àquele a que se refere a lei orçamentária. Logo, no caso da LOA 2025, deveria se considerar o IPCA de julho de 2023 a junho de 2024.

52. Desse modo, a depender da evolução das despesas primárias, é possível que haja um descasamento entre os limites decorrentes da aplicação da LC 210/2024 e os previstos no texto constitucional.

53. De forma similar, os R\$ 11,5 bilhões para as emendas não impositivas seriam corrigidos pelo IPCA acumulado de julho do ano anterior ao da elaboração do PLOA até junho do ano de sua elaboração.

54. Cumpre mencionar, todavia, que o Plenário do STF, em sessão virtual ocorrida em 3/12/2024, referendou decisão monocrática do Ministro Flávio Dino na ADI 7697 de seguinte teor:

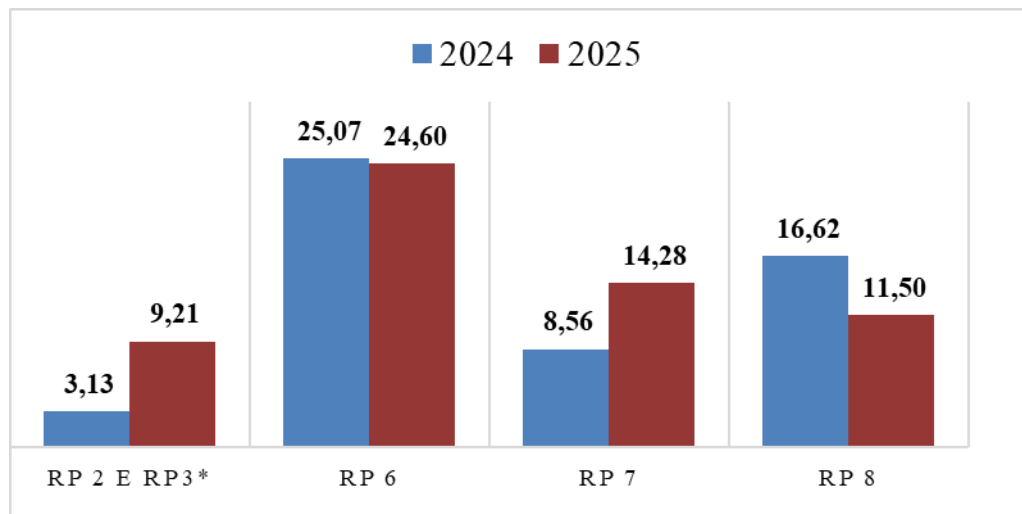
“14. Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC n.º 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC n.º 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697”.

55. No tocante à abrangência do limite de R\$ 11,5 bilhões previsto no § 3º do art. 11 da LC 210/2024, seria de se supor que alcançasse tanto as emendas de comissão (criadas por meio de resoluções do Congresso Nacional e incorporadas à sistemática da lei complementar) quanto as emendas de modificação, previstas no inciso II do § 3º do art. 166 da CF, já que um dos principais objetivos da edição da lei complementar foi de reduzir o crescimento das emendas ao PLOA. De toda a sorte, esse raciocínio não se estenderia, em princípio, às emendas destinadas à correção de erros e omissões (inciso III do mesmo § 3º do art. 166 da CF), classificadas como RP 9, já que sua finalidade é apenas a de proceder aos ajustes necessários no PLOA.

56. Todavia, a interpretação literal do § 5º do art. 11 confere espaço para a exclusão das emendas de modificação do limite mencionado, uma vez que o dispositivo estabeleceu, de forma expressa, a não aplicabilidade do disposto no artigo às emendas parlamentares de que trata o inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal. Nada obsta, porém, que esse ponto seja examinado de forma mais detida em um momento futuro.

57. Feitas essas considerações, passo ao exame da evolução da execução orçamentária das emendas parlamentares no exercício de 2025, mostrada no gráfico seguinte, extraído do relatório de acompanhamento.

Dotação para emendas de bancada com Resultado Primário (RP) 2 e 3
em 2024 e 2025



58. O limite de R\$ 11,5 bilhões para as “*emendas não impositivas*” foi observado, considerando-se como tais apenas as emendas de comissão, que sofreram redução de R\$ 5,12 bilhões. Porém, observou-se crescimento ainda maior no valor das dotações decorrentes de emendas parlamentares classificadas como RP 2 e RP 3, que abrangem aquelas previstas nos incisos II e III do § 3º do art. 166 da CF.

59. Ao analisar esses dados e com base na documentação obtida ao longo dos trabalhos, a unidade técnica argumentou que faltaria transparência à execução das emendas do PLOA, motivo pelo qual sugere que seja adotada alguma espécie de marcador de origem.

60. A SOF, na Nota Técnica SEI 49/2026/MPO opôs-se à medida proposta por entender que, em assim o fazendo, se daria azo à criação de nova modalidade de emenda parlamentar. Defendeu o órgão central de orçamento que, no cenário atual, as emendas parlamentares se incorporariam às dotações propostas pelo Executivo e possuiriam caráter impessoal e de ajuste técnico ou programático.

61. Dois pontos merecem reflexão no tocante à execução das dotações classificadas como RP 2 e RP 3 alteradas por emendas parlamentares. O primeiro, refere-se à redução infligida às despesas discricionárias “livres” de que dispõe o governo para fazer frente às políticas públicas, custeio da máquina administrativa e investimentos, que será examinado mais adiante.

62. O segundo refere-se ao cumprimento dos requisitos previstos nos incisos do § 5º do art. 11 da LC 210/2024, notadamente: i) o caráter nacional e sem localização específica; e ii) ausência de menção a destinatário específico. Ademais, a prevalecer o argumento da SOF que essas emendas se incorporam à programação do Poder Executivo, a execução da despesa não deveria ser objeto de intervenção por parte dos autores das emendas. Contudo, com base nas informações trazidas pela equipe técnica, concernentes ao exercício de 2024, é possível que esse caráter impessoal não esteja sendo observado.

63. Nesse sentido, documentos colacionados à pç. 15 revelam a ativa participação parlamentar na execução dessas despesas, com indicações precisas do objeto e de beneficiário (o que ocorreria em um momento posterior). No ofício de fl. 3 da pç. 15, endereçado à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), foi colacionada uma lista de itens com quantitativos e respectivos valores: i) “*trator agrícola de pneus*” (5); ii) “*caminhão toco com carroceria aberta*” (1); iii) “*fábrica de gelo*” (1); iv) “*carreta agrícola de madeira*” (2); v) “*grade niveladora 28 discos*” (2); e vi) “*caixa d’água de polietileno*” (10 unidades).

64. Porém, não foram juntados documentos relativos à execução orçamentária no ano de 2025.

65. Diante desse quadro, acolho em parte os argumentos da SOF para recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que adote medidas para assegurar maior transparência e rastreabilidade à execução das dotações orçamentárias RP 2 e RP 3 que tenham sido objeto de emenda

parlamentar — que não precisam, necessariamente, ser um marcador nos sistemas Siop e Siafi, se outra opção houver. Também será recomendado que, no âmbito de sua competência, adote medidas para assegurar a impessoalidade da execução das dotações alteradas pelas emendas parlamentares não impositivas, que deve guardar compatibilidade com as metas e prioridades da administração, observado o disposto no art. 45 da LRF, segundo o qual *“a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”*.

66. Tendo a evolução da participação das emendas parlamentares não impositivas na LOA e a nova disciplina trazida pela LC 210/2024, proponho que se determine à AudFiscal que examine a matéria em processo apartado, de modo a verificar o atendimento dos requisitos da lei complementar e a natureza das dotações constantes do PLOA que foram canceladas para abrir espaço para as novas despesas. Nessa seara, rememoro que o Acórdão 521/2024-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, revelou que parte das emendas de relator-geral ao PLOA 2021 teve seu custeio assegurado pelo cancelamento de dotações relativas a despesas obrigatórias, como as do seguro-desemprego e do abono salarial.

67. No processo que vier a ser autuado, deverão ser também examinados: i) a compatibilidade dos critérios de correção das emendas individuais e de bancada estadual, previstos no § 4º do art. 11 da LC 210/2024, com os limites estipulados no art. 166 da CF para essas modalidades de emendas; e ii) o atendimento do item 14 do acórdão proferido pelo STF na ADI 7697, na sessão virtual de 3/12/2024.

Achado 3: ineficiência da gestão dos recursos financeiros da conta única do Tesouro devido ao excesso de vinculação das receitas orçamentárias

68. Esse achado refere-se à 7ª questão de auditoria.

69. Verificou-se o acúmulo persistente de **superávits** financeiros vinculados, mantidos em caixa sem execução, apesar de ter ocorrido diminuição de 3% no exercício de 2025. O caso mais expressivo é o do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que acumulou R\$ 67,0 bilhões nas suas duas fontes (032 – RFB e 031 – PGFN) em 2025.

70. A proposta da unidade técnica foi no sentido de informar a *“Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, ocasionando ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias.”*

71. A proposta da equipe de auditoria é pertinente e visa melhorar a eficiência alocativa do orçamento. Contudo, é preciso rememorar algumas decisões do TCU sobre a vinculação de receitas ao Fundaf.

72. No voto que fundamentou o Acórdão 1.458/2018-Plenário, teci as seguintes considerações:

“33. Quando do Acórdão 580/2003-Plenário (relator Ministro Humberto Souto), proferido em processo de auditoria realizada para atender à solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal deliberou nos seguintes termos:

‘9.1. informar à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que no período compreendido entre 1996 e 2001 houve, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, desatenção ao preceituado no inciso I do art. 27 da Lei nº 8.212/91, o que

ocasionou um desvio ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF de receitas provenientes das multas incidentes sobre as contribuições vinculadas à seguridade social, administradas pela Secretaria da Receita Federal, e que este procedimento resultou em uma diferença da ordem de R\$ 3.097.225.162,64 (três bilhões, noventa e sete milhões, duzentos e vinte e cinco mil, cento e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), apurada entre janeiro de 1996 e setembro de 2001, que não resultou em prejuízo à seguridade social, não havendo valores a serem compensados, haja vista que a diferença foi toda financiada por aportes de recursos oriundos do orçamento fiscal.'

34. O tema também foi tratado no Acórdão 2205/2008-Plenário (rel. Ministro Guilherme Palmeira). Naquela ocasião, examinava-se a destinação para o Fundaf das multas e juros de mora incidentes sobre a contribuição para o salário-educação. O relator, Ministro Guilherme Palmeira, teceu as seguintes considerações:

'4. Quanto à constatação da equipe de Auditoria de que a STN não está considerando as receitas de multas e juros de mora de impostos no cálculo para apuração do percentual de 18% (dezoito por cento) a que União está obrigada a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preconiza o art. 212 da Constituição Federal, entendo que assiste razão à equipe, eis que tais valores devem sim constar da respectiva base de cálculo.

5. A propósito, assim dispõe o art. 212, e seu §1º, da Constituição Federal:

'Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.' (grifei)

6. Muito embora a Constituição Federal não faça alusão às receitas de multas e juros de mora, reportando-se tão-somente à 'receita resultante de impostos', há de ser aplicado aqui aquele princípio vigente no Direito, mormente no ramo tributário, de que o acessório segue a sorte do principal. Aliás, os precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 82.102/SP e RE 111094/SP) colacionados pela equipe de Auditoria demonstram ser esse o entendimento mais adequado à espécie.

7. No meu sentir, entender de forma oposta, ou seja, de que a Constituição ao empregar a expressão 'receita resultante de impostos' não teria o intuito de contemplar as receitas de multas e juros de mora, apenas, e somente apenas, o principal da obrigação tributária, é não reconhecer a força normativa da Constituição e afrontar o princípio da máxima efetividade constitucional.

8. Ora, o fato de o art. 69 da Lei 8.383, de 1991, estabelecer que o produto da arrecadação de multas e a respectiva correção monetária sejam destinados ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, como alegado pela STN, não é motivo plausível para criar exceção à disposição constitucional, especialmente quando se sabe que a Constituição somente excluiu da referida destinação (manutenção e desenvolvimento do ensino) a parcela da arrecadação destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do §1º do art. 212 da CF, cabendo, portanto, emprestar ao dispositivo legal mencionado uma interpretação conformadora ao texto constitucional.'

35. Nesse compasso, o Tribunal exarou a seguinte determinação:

‘9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que:

9.3.2. considere no cálculo da vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, as naturezas de receitas referentes às multas e juros de mora decorrentes de impostos;’

36. Atualmente, segundo o Ementário de Classificação das Receitas da União, não mais se destina as multas e juros de mora incidentes sobre a contribuição para o salário-educação ao Fundaf, diversamente do que ocorre com as receitas acessórias das contribuições sociais.

37. Há, portanto, indícios de que, a despeito de o Tribunal ter entendido ser irregular a destinação de multa e juros de mora incidentes sobre receitas da seguridade social para o Fundaf, esse quadro permanece praticamente inalterado, à exceção da contribuição para o salário-educação.

38. Ora, como assinalado pelo Ministro Guilherme Palmeira, o acessório deve seguir a sorte do principal. Assim sendo, receitas constitucionalmente previstas para financiar a seguridade social não podem ser desviadas para outras finalidades.

39. Ademais, o inciso I do art. 27 da Lei 8.212/1991 prevê:

‘Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

No caso específico da Cofins, a Lei Complementar 70/1991 estabelece:

‘Art. 10. O produto da arrecadação da contribuição social sobre o faturamento, instituída por esta lei complementar, observado o disposto na segunda parte do art. 33 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, integrará o Orçamento da Seguridade Social.’

40. Segundo levantamento preliminar efetuado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), unidade responsável pelo acompanhamento das receitas públicas no âmbito deste Tribunal, pude verificar que, dos R\$ 7,6 bilhões destinados à fonte 132 (Fundaf) neste exercício de 2018 (até o mês de maio), cerca de R\$ 4,8 bilhões referem-se a multas e juros de mora que compõem a arrecadação de contribuições sociais (PIS/PASEP, CSLL, Cofins), inclusive daquelas incidentes sobre a folha de pagamento do funcionalismo (para o RPPS).

41. Em 2017, R\$ 18,1 bilhões, dos R\$ 20,6 bilhões destinados a essa fonte, referem-se a multas e juros incidentes sobre essas contribuições sociais, com destaque para a Cofins (R\$ 11,3 bilhões). Em 2016, dos R\$ 4,1 bilhões destinados à fonte 132, R\$ 2,7 bilhões eram provenientes das citadas contribuições.

42. Verifica-se, portanto, que o Tesouro Nacional adota procedimento de destinação de receita procedente de contribuições sociais constitucionalmente vinculadas aparentemente em desacordo com entendimento já manifestado pelo Tribunal no Acórdão 580/2003, o que propicia o uso indevido dessas receitas e afeta a apuração do resultado da seguridade social.

43. É possível que esses valores sejam ainda maiores, uma vez que há receitas não claramente identificadas na fonte, a exemplo de ‘multas e juros previstos na legislação específica’ (naturezas 19100111 e 19100112), no montante aproximado de R\$ 399 milhões, e ‘outras receitas primárias’ (naturezas 1990992, 19909913 e 19909914), no valor de R\$ 264 milhões, todas no ano de 2018.”

73. Por conseguinte, proporei também determinação à AudFiscal para que examine, nos próximos acompanhamentos ou em processo apartado, a regularidade da destinação de encargos de receitas que tenham vinculações constitucionais (em especial as da seguridade social) e legais

específicos ao Fundaf, que vem acumulando, ao longo dos anos, vultoso **superavit** financeiro, ao passo que a seguridade social, em especial a previdência social, apresenta **deficits** recorrentes.

Achado 4: Redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias

74. Esse achado refere-se às questões de auditoria 2 e 3.

75. O relatório identificou a contínua compressão das despesas discricionárias, decorrente da alta participação das despesas obrigatórias, do aumento dos mínimos constitucionais em saúde e educação e do crescimento das emendas parlamentares. Como consequência, algumas políticas públicas sofrem limitações significativas, a exemplo de urbanismo e saneamento, e o custeio da máquina administrativa fica comprometido.

76. As despesas discricionárias abrangem também aquelas sujeitas a mínimos constitucionais, como educação e saúde — ou seja, parte delas não é de aplicação totalmente livre. A análise da AudFiscal examinou o comportamento das despesas discricionárias livres, ou seja, das que não contam com garantia de uma aplicação mínima e não estão acobertadas pelas emendas parlamentares.

77. A tabela seguinte, extraída do relatório, mostra a retração dessas despesas nos últimos quatro anos:

Evolução da Participação das Despesas Discricionárias “Livres” do Poder Executivo, dos Mínimos Constitucionais e das Emendas na Despesa Primária Total (2022–2025)

Descrição	2022	2023	2024	2025
Obrigatórias	92,2%	92,4%	91,8%	92,6%
Discricionárias Livres	5,1%	4,4%	4,7%	3,9%
Mínimos constitucionais	1,5%	1,8%	2,0%	2,0%
Emendas parlamentares	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%

78. Em que pese ter havido redução na participação das despesas discricionárias livres em relação às despesas primárias no intervalo de 2022 a 2025 de 5,1% para 3,9%, despesas com educação e saúde cresceram como decorrência da EC 126/2022 e do RFS.

79. Como se verifica, as despesas discricionárias “livres” vêm sendo comprimidas frente às demais modalidades de despesas, que, por restrições constitucionais e legais, têm sua execução garantida, de sorte que o ajuste fiscal termina sendo feito em uma parte cada vez menor das despesas discricionárias. O relatório citou como fatores o crescimento das despesas obrigatórias, o excesso de vinculação de receitas, a obrigatoriedade de cumprir os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o crescimento das emendas parlamentares.

80. Como bem apontou o relatório precedente, consta da LDO 2026 que, mantidos os pressupostos do marco fiscal de médio prazo adotado no AMF da LDO 2026 para assegurar trajetória sustentável da dívida pública (§ 2º do art. 165 da CF) a ser estabilizada no percentual de 81,6% do PIB em 2035, o volume possível das despesas discricionárias “livres” em 2027 seria de R\$ 10,9 bilhões negativos, caso nenhuma providência fosse adotada.

81. Daí a necessidade de se promover medidas que assegurem o crescimento de recursos para as despesas discricionárias “livres”, seja mediante revisão de gastos (§ 16 do art. 165), redução das renúncias de receitas (como previsto na EC 109/2022), observância do arcabouço jurídico aplicável às emendas parlamentares e da natureza jurídica das dotações classificadas como RP 2, cuja execução deve ser de inteira discricionariedade do Poder respectivo, independentemente da existência de emendas parlamentares não impositivas.

82. Deve-se consignar, contudo, que o governo já vinha trabalhando, ainda no ano de 2025, com um cenário alternativo para o crescimento da dívida pública, conforme se depreende do documento de pç. 118 do TC 008.760/2025-0, elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (Cogep) e juntado àqueles autos

quando da oposição de embargos de declaração contra o Acórdão 2.208/2025-Plenário. O gráfico então apresentado mostrava duas trajetórias para a estabilização da dívida pública no ano de 2035: a) a primeira, no patamar de 87,1%, caso perseguido o centro das metas de resultado primário previstas no marco fiscal de médio prazo; e b) a segunda, no patamar de 89,7%, caso perseguido o piso dessas metas.

83. De toda maneira, a conjuntura econômico-fiscal é desafiadora. Nada obstante a LC RFS tenha instituído mecanismos para o controle do crescimento das despesas obrigatórias e tenha assegurado a execução de um nível mínimo de despesas discricionárias independentemente do cumprimento das metas de resultado primário (75% da dotação da LOA, conforme o art. 7º, § 2º), não há garantias quanto à manutenção de um volume mínimo de recursos suficientes para fazer frente às despesas discricionárias “livres”. Isso decorre do fato de os instrumentos criados atuarem “*sobre o total das despesas discricionárias, enquanto a maior pressão recai sobre a parcela efetivamente livre, após a dedução de mínimos constitucionais e emendas parlamentares*”, como concluiu acertadamente a instrução.

84. Ademais, a despeito das proteções outorgadas pelo ordenamento jurídico a determinadas modalidades de despesa, a realidade da severa restrição fiscal se impõe, de forma que ajustes são necessários para compatibilizar a receita e a despesa orçamentárias.

85. Entendeu a equipe técnica que a mitigação do risco da excessiva compressão das despesas discricionárias “livres” “*depende de revisão do arranjo atual de vinculações e obrigações legais, [...] bem como de iniciativas voltadas à avaliação periódica da sustentabilidade das despesas obrigatórias e dos mecanismos automáticos de crescimento do gasto. Tais medidas inserem-se no âmbito de formulação e coordenação da política fiscal pelo Poder Executivo.*”

86. O encaminhamento proposto, o qual acolho, foi a expedição de alerta ao Poder Executivo sobre a matéria, com base na LRF, art. 59, § 1º, V.

Achado 5 - Acúmulo e revalidação de restos a pagar de emendas parlamentares

87. Esse achado relaciona-se à questão de auditoria 5.

88. Foi identificado um elevado estoque de restos a pagar (RAP) relativos a emendas parlamentares RP 6, RP 7 e RP 8, que cresceu consistentemente no decorrer dos exercícios fiscais, como evidencia a tabela seguinte, extraída do Apêndice 1 da instrução (com ajustes):

Evolução dos RAP Associados às Emendas Parlamentares (RP 6, 7 e 8) – 2023 a 2025

Indicador de Resultado Primário (RP)	R\$ bilhões			
	2023	2024	2025	Cresc. de 2023-2025
6 - Emenda individual	7,35	9,15	8,75	19,10%
7 - Emenda de bancada	8,23	9,39	10,80	31,25%
8 - Emenda de comissão	6,88	10,26	11,98	74,03%
Subtotal (RP 6, 7 e 8)	22,47	28,81	31,54	40,38%
Demais despesas primárias	232,38	240,84	254,94	9,71%
Total despesas primárias	254,84	269,65	286,48	12,42%

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 4/2/2026.

89. Os RAP relativos às emendas parlamentares atingiram o montante de R\$ 31,54 bilhões em 2025, sendo que os relativos a emendas de comissão de 2025 superam até mesmo o limite para essa despesa fixado pelo § 3º do art. 11 da LC 210/2024, de R\$ 11,5 bilhões.

90. Inicialmente, o art. 172 da LDO 2024 (Lei 14.791/2023) estendeu até dezembro de 2024 o prazo para liquidação dos RAP não processados relativos “*a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios ou a descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União*” que ainda estivessem em vigor. Entende-se que esses RAP se referem

não só às dotações de emenda com marcadores próprios como também àquelas incorporadas às dotações do Poder Executivo (RP 2 e RP 3), que envolvem as emendas aprovadas com base nos incisos II e III do § 3º do art. 166 da CF.

91. Posteriormente, o art. 1º da LC 215, de 21/3/2025, revalidou a parcela dos restos a pagar a que se refere o art. 172 da LDO 2024 e estendeu até o final deste exercício de 2026 o prazo para sua liquidação.

93. A equipe da AudFiscal concluiu que a revalidação procedida pela lei complementar violou o princípio constitucional da anualidade orçamentária, além de criar um perigoso precedente, que coloca em risco a gestão fiscal responsável ao permitir o acúmulo de autorizações orçamentárias que concorrem com o orçamento corrente.

94. Nessa linha argumentativa, é citada a medida cautelar proferida pelo Ministro Flávio Dino em 21/12/2024 no MS 40.684/DF. Essa decisão suspendeu os efeitos do art. 10 do Projeto de Lei Complementar 128/2025 aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que visava novamente revalidar os estoques de restos a pagar já cancelados, por meio da relativização de restrições contidas na LC 215/2025. Segundo a instrução, o relator entendeu que o dispositivo “*viola o devido processo constitucional orçamentário, a Responsabilidade Fiscal e as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, III e IV (separação dos Poderes e direitos e garantias fundamentais).*”

95. Compreendeu a equipe de fiscalização, ainda, que o dispositivo impugnado teria o condão de dissociar a execução da despesa do planejamento consubstanciado no PPA, na LDO e na LOA, em contrariedade aos princípios da anualidade e da segurança jurídica.

96. Feitas essas considerações, acolho a proposta da fiscalização para que sejam informados a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre a manutenção de elevado estoque de restos a pagar, fato agravado pela revalidação dos restos a pagar cancelados procedida pela LC 204/2025, do que resulta: i) excepcionalização do princípio orçamentário da anualidade; ii) pressão sobre a dívida flutuante; iii) intensificação da disputa por espaço orçamentário; e iv) criação de precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal.

Considerações finais

97. O presente acompanhamento atestou a aplicação dos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Também foi observada a participação relativa das regiões Nordeste e Centro-Oeste nos recursos destinados à irrigação estipulada pelo art. 42 da CF (1ª questão de auditoria); a observância da regra de ouro, segundo a qual as operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, ressalvadas situações específicas (8ª questão de auditoria); e o cumprimento do patamar mínimo constitucional de execução das emendas individuais (9ª questão de auditoria).

98. Nesse ponto, a unidade técnica sugeriu que a regra constitucional relativa aos limites para as emendas individuais (art. 166, § 9º) estaria suspensa por decisão proferida na ADI 7697. Contudo, entendo que o STF estipulou (no item 14 do acórdão apreciado em 3/12/2024, citado no parágrafo 54 deste voto) que o critério de correção do valor dessas emendas, até o julgamento de mérito daquela ação, seria o menor percentual apurado dentre as seguintes opções: i) crescimento das despesas discricionárias do Poder Executivo; ii) crescimento do teto de gastos do RFS (variação do IPCA); e iii) variação da RCL (equivalente ao critério constitucional, que limita essas emendas a 2% da RCL).

99. Feitas essas considerações, parablenzo a AudFiscal pela qualidade do trabalho apresentado, o qual fundamentará também o exame das Contas Anuais do Presidente da República.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 941/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.123/2025-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
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: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE) e Flavia Castelo de Moura Branco (13407/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento na Constituição Federal, art. 71, IV, e na Lei 8.443/1992, art. 38, I, em:

9.1. considerar cumpridos os mínimos fixados constitucionalmente para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal), ações e serviços públicos de saúde (§ 2º do art. 198 da Constituição Federal) e a destinação percentual para despesas com irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste (art. 42);

9.2. considerar atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote medidas para assegurar:

9.3.1. maior transparência e rastreabilidade à execução das dotações orçamentárias RP 2 e RP 3, que tenham sido objeto de emenda parlamentar, de modo a permitir o controle dos recursos públicos transferidos a outros entes da federação;

9.3.2. a impessoalidade da execução das dotações alteradas pelas emendas parlamentares não impositivas, que deve guardar compatibilidade com as metas e prioridades da administração, observado o disposto no art. 45 da LRF;

9.4. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que realizem estudos com vistas à adoção de critérios estatísticos para estabelecer dotações no projeto de lei orçamentária anual mais condizentes com o histórico da execução da ação 22BO;

9.5. alertar o Poder Executivo federal, com fundamento na Lei Complementar 101/2000, art. 59, § 1º, inciso V, sobre o risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal;

9.6. informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o



Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre:

9.6.1. o relevante e persistente acúmulo de **superávits** financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, situação da qual resulta ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da conta única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias;

9.6.2. a manutenção de elevado estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares, situação agravada pela revalidação promovida pela Lei Complementar 215/2025, o que acarretou a excepcionalização do princípio da anualidade orçamentária e a criação de precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal e a dívida flutuante e de intensificar a disputa por espaço na execução financeira anual;

9.7. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que examine:

9.7.1. em processo apartado:

9.7.1.1. quais despesas do projeto de lei orçamentária anual foram canceladas ou reduzidas para abrir espaço orçamentário para as emendas parlamentares não impositivas classificadas como RP 2 e RP 3, além de outras fontes de financiamento, se aplicável;

9.7.1.2. se as despesas resultantes das emendas impositivas observaram as restrições contidas no § 5º do art. 11 da Lei Complementar 210/2024;

9.7.1.3. se existe compatibilidade dos critérios de correção das emendas individuais e de bancada estadual, previstos no § 4º do art. 11 da Lei Complementar 210/2024, com os limites estipulados nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal;

9.7.1.4. se está sendo atendido o item 14 do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal na ação direta de inconstitucionalidade 7697, na sessão virtual de 3/12/2024;

9.7.2. nos próximos processos de acompanhamento ou em processo apartado, a regularidade da destinação de encargos relativos a receitas que tenham vinculações constitucionais e legais específicas, a exemplo das receitas da seguridade social, ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0941-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 V – Plenário

TC 009.292/2025-0

Natureza(s): Aposentadoria

Órgão/Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina

Interessada: Denise Aparecida Silveira Marcolino (464.506.299-91).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. INCLUSÃO, NOS PROVENTOS DE NATUREZA ESTATUTÁRIA, DE RUBRICA REFERENTE A HORAS EXTRAS ORIUNDA DE DECISÃO JUDICIAL TRABALHISTA TRANSITADA EM JULGADO. ILEGALIDADE. PRECEDENTES DO STF. EXISTÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL QUE NÃO CONSTITUI ÓBICE À ATUAÇÃO DESTA CORTE DE CONTAS. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer da unidade técnica, cujos termos são os seguintes:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de ato de aposentadoria, submetido, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal. O ato foi cadastrado e disponibilizado ao TCU por intermédio do Sistema e-Pessoal, na forma do art. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018.*
2. *O ato desse processo pertence às seguintes unidades:*
 - 2.1. *Unidade emissora: Universidade Federal de Santa Catarina.*
 - 2.2. *Unidade cadastradora: Universidade Federal de Santa Catarina.*
 - 2.3. *Subunidade cadastradora: PRODEGESP UFSC.*

EXAME TÉCNICO

Procedimentos aplicados

3. *Os procedimentos para exame, apreciação e registro de atos de pessoal encontram-se estabelecidos na Instrução Normativa TCU 78/2018 e na Resolução TCU 353/2023. Essas normas dispõem que os atos de pessoal disponibilizados por meio do e-Pessoal devem ser submetidos previamente a críticas automatizadas, com base em parâmetros predefinidos.*
4. *As críticas das informações cadastradas na etapa de coleta do ato foram elaboradas e validadas levando-se em conta as peculiaridades de cada ato. Os itens verificados nessa etapa são inerentes a dados cadastrais, fundamentos legais, mapa de tempo, ficha financeira, assim como eventuais ocorrências de acumulação. Trata-se de verificações abrangentes, minuciosas e precisas e sem a necessidade de ação humana e, portanto, menos suscetível a falhas. As críticas aplicadas estão discriminadas no sistema, no Menu e-Pessoal, opção “Crítica”, que podem ser acessadas mediante concessão de perfil específico a servidores do TCU responsáveis pela análise.*



5. *Além das críticas automatizadas, há verificação humana adicional no caso de haver alertas do sistema ou informações não formatadas, como esclarecimentos do gestor ou do controle interno.*
6. *As críticas também consideram os registros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). O Siape disponibiliza informações atualizadas sobre as parcelas que integram os proventos, diferentemente, portanto, do e-Pessoal, que informa as parcelas no momento do registro do ato.*
7. *Essa confrontação com o Siape fornece uma visão atual e verdadeira da situação, o que permite descaracterizar irregularidades e inconsistências que, embora constantes do e-Pessoal, já foram corrigidas.*
8. *Algumas críticas constantes nos atos de pessoal remetem a possíveis irregularidades que são tratadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (FCP). Trata-se de ação de controle realizada pelo TCU desde 2015 que busca fomentar nos órgãos da Administração Pública Federal a apuração e o esclarecimento de indícios de irregularidades identificados mediante cruzamentos de bases de dados e a implementação de melhorias na gestão das folhas de pagamento.*
9. *Nos ciclos anuais da FCP, os gestores de pessoal são instados a tratar e resolver os indícios de irregularidades levantados em suas folhas de pagamento referentes aos seus servidores ativos, inativos e pensionistas. Os resultados do trabalho são encaminhados à apreciação desta Corte e, nos últimos anos, resultaram nos seguintes Acórdãos, todos do Plenário: 2003/2024 (Relator Ministro Aroldo Cedraz), 995/2023 e 2551/2022 (ambos Relator Ministro Vital do Rêgo), 1015/2022 e 2814/2021 (ambos Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), 1055/2021 (Relator Ministro Jorge Oliveira), 2331/2020 e 1032/2019 (ambos Relator Ministro Aroldo Cedraz).*
10. *As verificações detectadas no ato encontram-se discriminadas na aba de pendências do ato no sistema e-Pessoal, bem como no espelho do ato contemplado por esta instrução.*

Exame das Constatações

11. **Ato: 84821/2022 - Inicial - Interessado(a): DENISE APARECIDA SILVEIRA MARCOLINO - CPF: 464.506.299-91**
- 11.1. *Parecer do Controle Interno: considerar o ato Ilegal. Justificativa: Tendo em vista os normativos que regem os atos de concessões de aposentadoria, pensão e de admissão de pessoal civil da União, após procedida à análise da documentação disponibilizada no referido processo, conforme determina a Portaria/CGU nº 1255/2014, foi constatada irregularidade quanto ao ato em referência, relacionada ao recebimento indevido de rubrica de hora extra, no valor de R\$765,88, conforme contracheque JUL/2022. Consequentemente, foi emitido o presente Parecer do Órgão de Controle Interno pela ILEGALIDADE. Há incompatibilidade de percepção de Hora-Extra com o Regime da Lei 8112/90. O Controle Interno adota o mesmo posicionamento do TCU, extensamente tratado em diversos Acórdãos, que os pagamentos da espécie foram admitidos no novo regime, apenas quando tal providência fosse necessária para assegurar, imediatamente após a transposição ao RJU, ocorrida em 1º/1/91, a irredutibilidade da remuneração anteriormente recebida pelos servidores envolvidos, sendo que, nesse caso, a vantagem deveria ser paga sob a forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada VPNI, devendo ser paulatinamente compensada nos aumentos subsequentes conferidos ao funcionalismo, até seu completo desaparecimento (...). Em qualquer outra hipótese, a concessão da parcela encontra óbice na ausência de previsão legal. (ACÓRDÃO 1010/2018 - 1ª Câmara E Acórdão 1740/2021 ¿ 1ª Câmara) O entendimento do TCU, balizado pela*



Decisão 100/2002-TCU-Segunda Câmara, é pacífico no sentido de que a incorporação de horas extras à remuneração do servidor que passou de celetista a estatutário encontra óbice intransponível na ausência de previsão legal. As reiteradas decisões nesse mesmo sentido culminaram na edição do Enunciado 241 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

11.2. Constatações e análises:

11.2.1. Houve o registro de pelo menos uma rubrica com 'Denominação para análise pelo TCU = Decisão judicial (16171 - DECISAO JUDICIAL TRANS JUG APO (Decisão judicial - Outros) - R\$ 765,88).

- a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.
- b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.
- c. Análise do Controle Interno: Não há.
- d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Illegal.**

Trata-se de parcela remuneratória paga com base em decisão judicial transitada em julgado proferida no âmbito dos processos 2006.72.00.009358-8 e 2006.04.00.028086-2, onde o Sindicato da categoria obteve decisão judicial favorável aos substituídos no sentido de que seja restabelecido o pagamento de parcela remuneratória oriunda de Horas Extras.

Sobre essa parcela, o Controle Interno manifestou pela ilegalidade, apresentando a seguinte justificativa:

'Justificativa do parecer: Tendo em vista os normativos que regem os atos de concessões de aposentadoria, pensão e de admissão de pessoal civil da União, após procedida à análise da documentação disponibilizada no referido processo, conforme determina a Portaria/CGU nº 1255/2014, foi constatada irregularidade quanto ao ato em referência, relacionada ao recebimento indevido de rubrica de hora extra, no valor de R\$765,88, conforme contracheque JUL/2022. Consequentemente, foi emitido o presente Parecer do Órgão de Controle Interno pela ILEGALIDADE. Há incompatibilidade de percepção de Hora-Extra com o Regime da Lei 8112/90. O Controle Interno adota o mesmo posicionamento do TCU, extensamente tratado em diversos Acórdãos, que os pagamentos da espécie foram admitidos no novo regime, apenas quando tal providência fosse necessária para assegurar, imediatamente após a transposição ao RJU, ocorrida em 1º/1/91, a irredutibilidade da remuneração anteriormente recebida pelos servidores envolvidos, sendo que, nesse caso, a vantagem deveria ser paga sob a forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada VPNI, devendo ser paulatinamente compensada nos aumentos subsequentes conferidos ao funcionalismo, até seu completo desaparecimento (...). Em qualquer outra hipótese, a concessão da parcela encontra óbice na ausência de previsão legal. (ACÓRDÃO 1010/2018 - 1ª Câmara E Acórdão 1740/2021 ¿ 1ª Câmara) O entendimento do TCU, balizado pela Decisão 100/2002-TCU-Segunda Câmara, é pacífico no sentido de que a incorporação de horas extras à remuneração do servidor que passou de celetista a estatutário encontra óbice intransponível na ausência de previsão legal. As reiteradas decisões nesse mesmo sentido culminaram na edição do Enunciado 241 da Súmula da Jurisprudência do TCU'.

O entendimento deste Tribunal é no sentido de que a hora extra é vantagem própria do regime celetista e, por isso, incompatível com o regime estatutário. A manutenção de pagamentos relativos a essa vantagem apenas seria admissível se fosse necessário assegurar, imediatamente após a transposição ao Regime Jurídico Único (RJU), a irredutibilidade da remuneração. Nessa hipótese, a vantagem seria paga sob a forma de VPNI e paulatinamente compensada nos aumentos subsequentes conferidos ao funcionalismo, até seu completo



desaparecimento. Nesse sentido foi o Acórdão 3.787/2020 ¿ 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Assim, segundo a jurisprudência deste Tribunal, entende-se que não há respaldo legal para manutenção do pagamento de Horas Extras, após a transposição ao RJU.

Consta anexo ao ato PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA emitido pela Advocacia-Geral União ¿ AGU no seguinte sentido:

¿DIANTE DO EXPOSTO, especialmente considerando a última decisão judicial proferida neste processo de cumprimento provisório de sentença, de 14 de setembro de 2018, determinando a continuidade da obrigação, solicita-se à Universidade Federal de Santa Catarina RESTABELECER 'o pagamento das horas extras incorporadas pelos servidores a durante o regime celetista', nos termos de todos os pareceres emitidos por esta Procuradoria Federal em Santa Catarina, com base nas decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 4 Região nos autos n. 2006.72.00.009358-8 e 2006.04.00.028086-2¿.

Segundo esse parecer da AGU, o pagamento atual das horas extras está amparado pelas decisões judiciais supramencionadas.

Sabe-se que não cabe ao TCU discutir ou desconstituir decisões judiciais transitadas ou não em julgado. Não pode o TCU negar a força da decisão judicial, por discordar de seus fundamentos e, muito menos, determinar o descumprimento da sentença, ainda que flagrantemente ilegal, injusta e incorreta.

Todavia, a existência de decisão judicial ou administrativa contrária ao entendimento do TCU não impede a apreciação do ato para fins de registro. Em apreciação de atos de pessoal, o TCU pode manifestar entendimento diferente do declarado por outras instâncias do Poder Judiciário ou da Administração Pública, inclusive mediante o julgamento pela ilegalidade dos atos de aposentadoria amparados por decisão judicial.

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 vinculação entre o processo do TCU e outro versando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário ou da Administração Pública.

Portanto, o TCU pode promover apreciação de mérito pela ilegalidade de ato de pessoal, em posição contrária ao decidido pelo Poder Judiciário. Todavia, respeitando a instância judicial, não serão propostas por esta Unidade Técnica determinações para a supressão da parcela incorporada com amparo em decisão judicial.

Por fim, por se tratar de parcela remuneratória paga com base em decisão judicial transitada em julgado apta a sustentar, em caráter permanente, seus efeitos financeiros, o que estaria insuscetível de correção, será proposto, excepcionalmente o registro do ato, com base no art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 353/2023.

11.2.2. Existe ato apreciado ilegal para o CPF 464.506.299-91 do servidor/Instituidor do(s) ato(s): 47303/2019, Matrícula: 1157800, Aposentadoria, Universidade Federal de Santa Catarina.

- a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.*
- b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.*
- c. Análise do Controle Interno: Não há.*
- d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Legal.***



Ato em substituição ao ato anterior submetido a registro sob número 47303/2019 apreciado ilegal no âmbito do processo 002.905/2022-1 por conter rubrica(s) considerada(s) irregular(es) - Horas extras com base em decisão judicial.

O ato em destaque foi emitido com a(s) rubrica(s) considerada(s) irregular(es). O pagamento da rubrica irregular se mantém, conforme consulta ao contracheque mais recente (mês de fevereiro/2025). Essa rubrica está sendo analisada em outra pendência.

- 11.3. *O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para as inconsistências acima elencadas encontram-se no anexo II dessa instrução.*

CONCLUSÃO

12. *A abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que o ato 84821/2022 pode ser apreciado pela **ilegalidade**, em razão das irregularidades apontadas no item Exame das Constatações desta instrução, que representam afronta à legislação e à jurisprudência de referência.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. *Ante o exposto, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso V, e art. 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no art. 260 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, propõe-se:*
- 13.1. *Considerar ILEGAL e conceder registro do ato de Aposentadoria 84821/2022 - Inicial - DENISE APARECIDA SILVEIRA MARCOLINO do quadro de pessoal do órgão/entidade Universidade Federal de Santa Catarina, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 260, § 1º, do Regimento Interno e art. 7, inciso II da Resolução 353/2023.*
- 13.2. *Com fulcro no art. 262, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao órgão/entidade Universidade Federal de Santa Catarina que:*
- 13.2.1. *dê ciência, no prazo de quinze dias, contados da notificação, do inteiro teor desta deliberação (a)o interessado(a), alertando-o(a) de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o(a) exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido.*
- 13.2.2. *no prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o(a) interessado(a) cujo ato foi impugnado está ciente do julgamento deste Tribunal.”*
2. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica.
- É o Relatório.

VOTO

Em julgamento, ato de aposentadoria emitido no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina em favor da Sra. Denise Aparecida Silveira, ex-ocupante do cargo de assistente em administração.

2. Ao analisar o referido ato, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) manifestou-se pelo seu registro, em caráter excepcional, em razão da existência de decisão judicial



transitada em julgado apta a sustentar, em caráter permanente, o pagamento indevido de rubrica judicial referente a horas extras celetistas.

3. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica.
4. Da análise dos autos, notadamente dos termos da Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8 e do Cumprimento Provisório de Sentença 5002118-47.2017.4.04.7200, divirjo dos pareceres técnicos.
5. Esta Corte já se manifestou sobre a questão referente ao pagamento das horas extras por força de decisão judicial trabalhista transitada em julgado por meio dos Acórdãos 2.868/2007-2ª Câmara e 1.226/2008-1ª Câmara, considerando ilegal a inclusão nos proventos de servidor público estatutário de vantagem pessoal decorrente de decisão judicial proferida pela Justiça do Trabalho no âmbito do regime celetista, por se tratar de vantagem incompatível com o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações instituído por força da Lei 8.112/1990.
6. Tal entendimento, inclusive, já se encontra sumulado no âmbito desta Corte de Contas, por meio do seu Enunciado 241, cujos termos são os seguintes:

“As vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei nº 8.112/1990, de 11/12/1990, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, foi transformado em cargo público por força do art. 243 do citado diploma legal.”

7. Em verdade, a referida parcela deveria ter sido absorvida pelos sucessivos planos de carreira dos servidores, conforme sistemática aprovada pelo Plenário desta Corte no Acórdão 2.161/2005, que resolveu, entre outras medidas:

“9.2.1. determinar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP) para que, na qualidade de gestora do sistema integrado de recursos humanos do Poder Executivo Federal, em conjunto com as unidades pagadoras do Siape, envide esforços no sentido de:

9.2.1.1. alterar o sistema Siape a fim de que as rubricas referentes às sentenças judiciais sejam pagas em valores nominais, e não com base na aplicação contínua e automática de percentuais parametrizados sobre todas as parcelas salariais do servidor, lembrando que aquelas rubricas não devem incidir, inclusive, sobre vantagens criadas por novos planos de carreira após o provimento judicial;

9.2.1.2. recalcular, em cada caso, o valor nominal deferido por sentença judicial relativa a planos econômicos, de tal forma que a quantia inicial seja apurada, quando possível, na data do provimento jurisdicional, limitando-se essa revisão ao prazo de 5 anos anteriores. Acrescentar ao valor nominal calculado na data da sentença, apenas os reajustes gerais de salário do funcionalismo público federal ocorridos no período e subtrair as sucessivas incorporações decorrentes de novas estruturas remuneratórias criadas por lei, até a absorção integral dessa vantagem” (in DOU de 23/12/2005).

8. Tais determinações, como se vê, indicam claramente o exato tratamento a ser dado às vantagens oriundas de decisões judiciais em face da implantação de novos planos de carreira instituídos por leis supervenientes às decisões judiciais. Desta forma, para dar correto cumprimento ao entendimento desta egrégia Corte, a unidade jurisdicionada deveria ter calculado o valor da vantagem decorrente da decisão judicial, pagando-a sob a forma de VPNI (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada), ficando o valor nominal apurado sujeito apenas aos aumentos gerais concedidos aos servidores públicos e devendo ser absorvido pelas reestruturações de carreira posteriores.

9. Como a referida vantagem vem sendo paga até os dias atuais, mesmo tendo havido mudança de regime jurídico dos servidores, de celetista para estatutário, além da edição de diversos planos de carreira, que ensejaram várias alterações na estrutura remuneratória da interessada, impõe-se



reconhecer a ilegalidade da percepção da referida vantagem, não havendo que se falar em coisa julgada.

10. Também o Supremo Tribunal Federal, analisando questão idêntica à ora em análise (exame de aposentadoria para fins de registro, em cujos proventos eram computadas as horas extras por eles pretendidas), já decidiu que a deliberação do TCU não ofende os institutos da coisa julgada ou do direito adquirido. Eis a ementa do MS 24.381/DF (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 3/9/2004):

“EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Ato do Presidente da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União que recusou (a) o registro de aposentadoria da impetrante, (b) declarou a ilegalidade de sua concessão, (c) determinou à Universidade Federal de Goiás que suspendesse o pagamento de horas extras e (d) expedisse novo ato concessório. 3. Alegada violação à coisa julgada, ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à irreducibilidade de vencimentos, por terem as horas extras sido incorporadas ao salário da impetrante em razão de decisão judicial com trânsito em julgado. 4. Conversão do regime contratual em estatutário. Extinção do contrato de trabalho. Reconhecimento do direito às horas extras em reclamação trabalhista em data anterior. 5. Novo ordenamento jurídico. Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. Lei no 8.112, de 11.12.90. Incompatibilidade de manutenção de vantagem que, à época, podia configurar-se. Precedentes. 6. Mandado de Segurança indeferido.”

11. Observe-se que, mais recentemente, em repercussão geral, a Suprema Corte firmou entendimento de que os efeitos da coisa julgada estão adstritos à relação jurídica vigente à época em que foi proferida a decisão judicial trabalhista, no caso, servidor ativo celetista, não estendendo os seus efeitos à nova relação jurídica instituída com a sua aposentadoria estatutária, tampouco no tocante à implementação de nova estrutura remuneratória por meio de lei editada posteriormente à decisão judicial.

12. Nesse sentido:

*“EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA **REBUS SIC STANTIBUS**. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.*

*1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua **rebus sic stantibus**: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado.*

2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.

3. Recurso extraordinário improvido.” (RE 596.663-RJ; DJE de 25/11/2014. Ênfase acrescentada.)



13. Posto isso, cumpre, por fim, tecer algumas considerações relativamente ao que restou decidido na Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8, no respectivo Cumprimento Provisório de Sentença 5002118-47.2017.4.04.7200, e a sua repercussão no presente processo.

14. Nos termos do art. 503 do Código de Processo Civil (CPC), “a decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.”. Já o art. 506 do mesmo diploma legal estabelece que: “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros” (grifos acrescidos).

15. Os referidos dispositivos legais, como se vê, tratam dos limites objetivos (art. 503) e subjetivos (art. 506) da coisa julgada.

16. Segundo o previsto no art. 506 do CPC, a coisa julgada vincula somente as partes, não atingindo terceiros, que não podem ser beneficiados ou prejudicados. Trata-se da eficácia **inter partes** da coisa julgada, que se justifica em razão dos princípios da ampla defesa e do contraditório, pois não se pode admitir que a sentença de mérito se torne imutável e indiscutível para aquele que não participou do processo.

17. Já o limite objetivo da coisa julgada diz respeito à possibilidade de rediscussão de matéria já decidida, ensinando a doutrina majoritária pátria que a eficácia preclusiva da coisa julgada atinge tão somente as alegações referentes à causa de pedir que fez parte da demanda, porquanto alegado outro fato jurídico ou outra fundamentação jurídica não presentes na primeira demanda, entende-se como afastada do caso a tríplice identidade (mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido), que impediria que a mesma causa fosse novamente enfrentada judicialmente em novo processo.

18. No que diz respeito à Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8, verifica-se que o referido processo judicial ficou circunscrito à decadência administrativa e ao poder de autotutela da administração pública, sem abranger, no entanto, os atos de concessão de aposentadoria sujeitos a registro por este Tribunal.

19. Essa, aliás, foi a decisão do Superior Tribunal de Justiça, depois de devidamente provocada pela União em embargos de declaração opostos no Recurso Especial 1.136.346/SC, originário do referido processo judicial:

“**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. INCORPORAÇÃO DE HORAS EXTRAS EM DECORRÊNCIA DE DECISÕES JUDICIAIS. OMISSÃO QUANTO A PRECEDENTE DO STF. NÃO VERIFICAÇÃO. HIPÓTESES DISTINTAS. ACLARATÓRIOS REJEITADOS.**

1. Não há se falar em omissão quanto à aplicação do precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 636.553/RS em sede de repercussão geral (Tema 445) quando no acórdão embargado já restou devidamente esclarecido que o caso concreto não diz respeito ao mero procedimento de concessão da aposentadoria, matéria de que trata o referido julgado.

2. Não compete ao Superior Tribunal de Justiça o enfrentamento de dispositivos constitucionais, ainda que para efeito de prequestionamento da matéria, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

3. Embargos de declaração rejeitados” (EDcl no AgRg no AgRg nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.136.346/SC, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 2/3/2022 – grifos acrescidos).



20. Importante observar que o acórdão do Superior Tribunal de Justiça acima referido, que apreciou embargos declaratório opostos pela União, esclarecendo que a apreciação dos atos de registros de pessoal por esta Corte de Contas não está abrangida pelo que restou decidido nos autos da Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8, é posterior à Questão de Ordem 4/2021 deste Tribunal, que aprovou a seguinte proposta:

“Considerando os Ofícios nos 00228 e 00259/2021/CORESENS/PRU4R/PGU/AGU, de 7 e 20/7/2021, os quais comunicam decisão proferida pelo juízo da 3ª Vara Federal de Florianópolis (em sede de cumprimento provisório de sentença - Processo nº 5002118-47.2017.4.04.7200) que considera não ser possível ao TCU determinar a supressão do pagamento da parcela referente a horas extras a servidores ativos e inativos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) sem violar a decisão exequenda, submeto a Vossas Excelências, com fulcro no art. 28, inciso VIII, do Regimento Interno, a presente questão de ordem, com a seguinte proposta:

a) ficam escusados os gestores da UFSC de dar cumprimento a determinações deste Tribunal no sentido de suprimir o pagamento da parcela de horas extras dos atos de aposentadoria a ele submetidos enquanto íntegra a decisão que sustenta a percepção da rubrica em tela, proferida em 5/10/2018 pelo juízo da 3ª Vara Federal de Florianópolis, nos autos do Cumprimento Provisório de Sentença nº 5002118-47.2017.4.04.7200;

b) dar ciência desta questão de ordem à referida universidade, à Advocacia-Geral da União, bem como ao juízo da 3ª Vara Federal de Florianópolis.”

21. Quer isso dizer que a decisão do Superior Tribunal de Justiça tornou superado o que restou decidido por este Tribunal no âmbito da referida questão de ordem, que, aliás, tratava tão somente de um cumprimento provisório de sentença.

22. Tem-se, assim, que a decisão judicial proferida no âmbito da Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8 não possui o condão de obstar a expedição de determinações corretivas por parte deste Tribunal para que se adotem as medidas cabíveis com vistas à absorção da rubrica judicial referente a horas extras constatada na ficha financeira da interessada, na apreciação de atos de pessoal sujeitos a registro, haja vista que a causa de pedir deduzida em juízo mostra-se absolutamente diversa dos fundamentos adotados na presente deliberação, conforme estabelecido no art. 503 do CPC:

“Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida” (grifou-se).

23. Assim sendo, à luz do que restou decidido pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos da Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8, resta ilegal a concessão em exame, devendo, com fundamento no art. 71, inciso IX, da CF/1988, ser providenciada pela origem a imediata supressão da rubrica judicial referente a horas extras atribuída à interessada, em virtude da sua absorção por planos de carreira supervenientes à decisão judicial transitada em julgado.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 942/2026 – TCU – 1ª Câmara



2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Aposentadoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Denise Aparecida Silveira Marcolino (464.506.299-91).

4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de ato inicial de aposentadoria emitido, no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, em favor da Sra. Denise Aparecida Silveira Marcolino,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. negar registro ao ato de aposentadoria da Sra. Denise Aparecida Silveira Marcolino;

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, em boa-fé, pela interessada, consoante o Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar à Universidade Federal de Santa Catarina que:

9.3.1. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência desta deliberação, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, consoante disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte;

9.3.2. dê ciência desta deliberação à interessada, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos, caso não providos, não a exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.3.3. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovante de que a interessada teve ciência desta deliberação;

9.4. esclarecer à unidade de origem que a decisão judicial proferida nos autos da Ação Ordinária 2006.72.00.009358-8 não constitui óbice ao julgamento e tampouco ao cumprimento da determinação para que o órgão jurisdicionado adote as medidas cabíveis com vistas à regularização do pagamento indevido da rubrica judicial relativamente a horas extras constatado na ficha financeira da interessada, haja vista que o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do EDcl no AgRg no AgRg nos EDcl nos EDcl no REsp 1.136.346/SC, interposto nos autos do referido processo judicial, expressamente afastou os seus efeitos em relação aos atos de aposentadoria sujeitos a registro por esta Corte de Contas;

9.5. esclarecer à unidade de origem, com supedâneo no art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU, que a concessão considerada ilegal poderá prosperar mediante a emissão e o encaminhamento a este Tribunal de novo ato concessório, escoimado da irregularidade apontada nestes autos; e

9.6. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0942-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 VII – Plenário

TC 006.922/2024-4

Natureza: Representação

Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia das Docas do Estado da Bahia; Ministério de Portos e Aeroportos

Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria-executiva do Ministério de Portos e Aeroportos; Tecon Salvador S/A (03.642.342/0001-01).

Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Tecon Salvador S/A; Renan Freitas Rodrigues da Silva (77286/OAB-DF), representando Atu 12 Arrendataria Portuária SPE S/A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO A CONTRATO DE ARRENDAMENTO. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA PARA MOVIMENTAÇÃO DE GRANÉIS SÓLIDOS. DESPACHO DECISÓRIO 14/2024/SNP-MPOR. LIMITAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE GRANÉIS SÓLIDOS. REGULARIZAÇÃO DE UMA SITUAÇÃO DE FATO. SEGURANÇA JURÍDICA. CONTROLE DE SEGUNDA ORDEM PELO TRIBUNAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) (peça 196), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 197 e 198):

“Cuidam os autos de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades perpetradas na celebração do 4º Termo Aditivo (peça 7) ao Contrato de Arrendamento 12/2000, firmado entre a União, por intermédio do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), e a Tecon Salvador S/A, com a interveniência da Antaq e

da Codeba, por meio do qual se previu expressamente os granéis sólidos entre os perfis de carga que o Terminal possui autorização para movimentar.

HISTÓRICO

2. Instrução acostada à peça 46, anuída pelas manifestações consignadas nas peças 47-48, propôs:

Converter os presentes autos em representação, e, na sequência, levantar o sigilo dos autos e conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014;

- a. *Indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado pelo ATU12, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;*
 - b. *Realizar oitiva, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, para que, no prazo de 15 dias, dentro de suas esferas de atribuições, manifestem-se, de forma fundamentada, acerca da presente instrução, especialmente quanto: (i) os motivos que levaram à celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato 12/2000, juntando eventual documentação pertinente ainda não acostada aos autos; e (ii) atendimento do disposto na Portaria-Minfra 530/2019 e nas demais disposições aplicáveis no tocante à alteração do perfil de carga, juntando toda a documentação pertinente produzida à época (notas técnicas, pareceres, etc);*
 - c. *Determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Tecon Salvador S/A, para, no prazo de 15 dias úteis, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na presente representação, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir considerar irregular o 4º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 12/2000, por meio do qual a empresa foi autorizada a movimentar granéis sólidos.*
 - d. *Encaminhar ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e ao Tecon Salvador S/A cópia da presente instrução para subsidiar suas manifestações;*
 - e. *Comunicar o representante da presente decisão.*
3. *Em 17/4/2024, a empresa ATU 12, Arrendatária Portuária SPE S.A., juntou aos autos novos elementos, solicitou o deferimento da medida cautelar requerida na denúncia, ou, alternativamente, que seja deferida cautelar para determinar à Antaq que proponha regime de transição ao contrato firmado junto ao Tecon Salvador, interrompendo ao final a movimentação indevida. Requereu, ainda, sua admissão como interessado nos autos (peças 49-56).*
 4. *Despacho acostado à peça 57 concordou com a proposta da unidade técnica, destacando pontos a serem avaliados com maior profundidade:*

Entendo que os pressupostos para essa mudança de entendimento devem ser analisados com maior profundidade pela unidade técnica deste Tribunal, devendo-se avaliar, entre outras coisas, se a carga granel sólido constava nos estudos de viabilidade que embasaram o Contrato de Arrendamento 12/2000, antes da assinatura do quarto termo aditivo, e se os históricos de movimentações e atracções de navios graneleiros no terminal comprovam a referida movimentação desde o início do contrato, incluindo eventuais análises da Antaq quanto a essa prática.

Sendo reunidas evidências de que, na verdade, o 4º termo aditivo promoveu a inclusão de um novo perfil de carga, deve a unidade técnica avaliar se, no caso concreto, houve a observância das exigências contidas na Portaria-Minfra 530/2019, que regulamentava tais modificações, como a compatibilidade e a coerência da medida com as políticas públicas definidas para o setor portuário e com o planejamento do porto organizado, a existência de manifestação da autoridade

portuária e a avaliação quanto a potenciais danos à concorrência ou infrações à ordem econômica. (grifos nossos)

5. No tocante a eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento da área intitulada ATU12, o despacho lembrou a jurisprudência pacífica deste Tribunal, “segundo a qual esta Corte de Contas não deve tutelar interesses precipuamente privados. Em outras palavras, cabe ao interessado provocar a Antaq, autarquia com competência para examinar esse tipo de pleito.”
6. Por fim, o despacho conheceu da denúncia original e a converteu em representação, indeferiu a medida cautelar e determinou a realização de oitivas conforme proposto na peça 46.
7. As medidas preliminares (oitivas) e demais comunicações se materializaram do seguinte modo:

Ofício	Assunto	Destinatário	Recebimento
17.859/2024 (peça 58)	Oitiva	Antaq	22/4/2024 (peça 59)
17.858/2024 (peça 60)	Oitiva	Tecon Salvador SA	30/4/2024 (peça 69)
17.857/2024 (peça 61)	Oitiva	Ministério Portos e Aeroportos	22/4/2024 (peça 62)
19.436/2024 (peça 70)	Notificação de despacho	Identidade Preservada	14/5/2024 (peça 107)
26.805/2024 (peça 119)	Notificação de despacho	Antaq	11/6/2024 (peça 123)
26.807/2024 (peça 120)	Notificação de despacho	Tecon Salvador SA	11/6/2024 (peça 125)
26.806/2024 (peça 121)	Notificação de despacho	Cia. Docas do Estado da Bahia	10/11/2024 (peças 133 e 144)
26.804/2024 (peça 126)	Diligência	Ministério de Portos e Aeroportos	12/6/2024 (peça 127)

8. À peça 63 consta despacho de indeferimento de ingresso nos autos como interessado, formulado pela representante, e à peça 109, solicitação de acesso aos autos, formulado pela Antaq.
9. Termos de disponibilização de acesso a peças dos autos encontram-se nas peças 64-68, 115-118, 122, 124, 132, 141, 143.
10. Constam nos autos, ainda, solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de resposta formulada pela Tecon Salvador SA em 16/5/2024 (peça 78), respectiva análise (peça 81) e despacho de deferimento do pleito (peça 108). Solicitação de acesso integral aos autos formulada pela Tecon (peça 79), e solicitação de acesso às peças 82-106, também formulada pela Tecon (peça 147).
11. Em 02/10/2024, o Tecon Salvador reiterou o pedido de concessão de acesso às peças 82 a 106, bem como solicitou acesso às peças 148-152, juntadas em 22/8/2024 (peça 153).
12. Pronunciamento da Subunidade Técnica acostado à peça 110, o qual contou com a anuência da Unidade Técnica (peça 111) e do Ministro Relator (peça 114), propôs:
 - a) Modificar a confidencialidade do processo de sigiloso para público, nos termos do art. 5- A da



Resolução-TCU 259/2014;

b) Reclassificar a confidencialidade das peças 1-5, 31, 36-38, 49-55 e 107 de sigilosas para públicas, pois a identidade do representante, em regra, não se reveste de sigilo;

c) Conceder à Antaq acesso às peças não sigilosas dos autos;

d) Conceder ao Tecon Salvador acesso às peças não sigilosas dos autos e à peça 73; e

e) Realizar diligência ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 250, inciso V, para que informe, no prazo de 5 dias, se as peças 82-106 podem ter seu acesso franqueado ao Tecon Salvador e à Antaq, e, em caso negativo, apresente, de modo fundamentado, as razões pela qual o acesso de tais peças por esses entes podem comprometer o sigilo comercial, conforme o art. 5, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.724/2012.

13. *Em 05/6/2024, a Tecon Salvador SA solicitou nova prorrogação de prazo para apresentação de resposta (peça 112), a qual contou com análise (peça 113) e despacho de deferimento do pleito (peça 114).*

EXAME TÉCNICO

Resposta apresentada pela Antaq (peças 71-74)

14. *Por meio do Despacho de 29/4/2024, o Superintendente de Outorgas da Antaq, Sr. Renildo Barros da Silva Junior (peça 72), afirmou que a Nota Técnica Antaq 143/2017, de 8/12/2017 (peça 73, p. 100-109), que fundamentou o Acórdão Antaq 109/2017 (peça 73, p. 125-126, p. 135-140, e p. 143), apontou que, a partir do Decreto 8.033/2013, o conceito de granel sólido não deve ser confundido ou abrangido pela denominada carga geral. No entanto, antes do Decreto o Tecon já movimentava granéis sólidos, como se compreendido no conceito de “carga geral diversa”.*
15. *Acréscitou que no anuário estatístico da Antaq constava o registro de movimentação de granéis sólidos no Tecon Salvador. Evidenciou a movimentação segregada de carga geral e granéis sólidos, conforme tabela acostada à peça 72, p. 3-4.*
16. *Embora não haja menção expressa à carga de granel sólido na projeção do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), os quantitativos movimentados se aproximam do constante no estudo, de modo que há indícios no sentido de que o EVTEA considerou a movimentação de granel sólido (peça 72, p. 4).*
17. *O despacho da Superintendência de Outorgas entendeu que a carga granel sólido compreendia o tipo de carga geral, conforme evidenciado pelo Parecer Técnico 2/2016, o qual verificou a viabilidade técnica do plano de investimentos do Tecon com vistas à prorrogação antecipada do contrato 12/2000. Segundo o Parecer 2/2016, cargas como minério, fertilizante e celulose migraram de carga geral para uso de contêiner, o que evidencia a movimentação de granéis sólidos pelo Tecon antes do 4º Termo Aditivo ao contrato 12/2000 (peça 72, p. 5).*
18. *Destacou que a arrendatária logrou êxito judicial em seu pedido de tutela de urgência que determinou que a Antaq e a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), atual Secretaria Nacional de Portos, se abstivessem de praticar quaisquer atos tendentes a obstar as operações da carga de granel sólido que viessem a aportar no Tecon (peça 73, p. 158-161).*
19. *Posteriormente o Ministério de Portos e Aeroportos reviu seu posicionamento, aprovando o 4º Termo Aditivo ao contrato 12/2000, de modo que o Poder Concedente passou a acompanhar o entendimento firmado pela Antaq desde 2017, no sentido de que a expressão “carga geral diversa”, constante do objeto do contrato 12/2000, já*

contemplava a carga de granel sólido (peça 72, p. 6).

20. *Acrecentou que a mudança de posicionamento que levou ao Acórdão Antaq 109/2017 ocorreu na fase de apreciação do recurso do Tecon (peça 72, p. 6).*
21. *Concluiu que (peça 72, p. 7):*

(...) a instrução do processo nº 50300.002796/2017-85 indica que a carga granel sólido constava nos estudos de viabilidade que embasaram o Contrato de Arrendamento 12/2000, antes da assinatura do quarto termo aditivo havendo no histórico desta Agência a indicação de movimentações de navios graneleiros no Tecon Salvador aptas a comprovar a referida movimentação desde o início do contrato. Sendo assim, não há que se falar na inclusão de um novo perfil de carga, e, por consequência na necessidade de atendimento à Portaria-MInfra 530/2019. (grifo nosso)

Resposta apresentada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (peças 82-106)

22. *A Nota Técnica 20/2024, de 6/05/2024, no que diz respeito aos motivos que levaram à celebração do 4º Termo Aditivo ao contrato 12/2000, mencionou inicialmente que o Parecer Conjur 591/2021, aprovado pelos despachos Conjur 1174/2021 e Conjur 1285/2021, de 3/12/2021, concluiu pelo reconhecimento da legalidade da movimentação do perfil de carga de granel sólido pelo Terminal Tecon Salvador, com base no contrato 12/2000 (peça 85, p. 6).*
23. *Reproduziu excertos do Parecer 591/2021 que implicaram na mudança de posicionamento técnico e jurídico quanto à possibilidade de reconhecimento da legalidade de movimentação de carga de granel sólido pelo terminal Tecon (peça 85, p. 6-10).*
24. *Assim, adotou-se providências para adequar a redação do segundo termo aditivo ao contrato 12/2000, de modo a prever expressamente os granéis sólidos entre os perfis de carga que o Terminal Tecon possui autorização para movimentar.*
25. *Em seguida, em 24/1/2023, publicou-se a atualização do PDZ do Porto Organizado de Salvador com as alterações necessárias para o prosseguimento do pleito (peça 85, p. 10).*
26. *Acrecentou que a legalidade da movimentação de granéis sólidos pelo Tecon contou com a anuência da SNPTA, da Antaq, da Codeba e do Ministro de Portos e Aeroportos (peça 85, p. 10).*
27. *Em relação ao atendimento do disposto na Portaria Minfra 530/2019, a Nota Técnica mencionou que o 4º Termo Aditivo ao contrato 12/2000 tratou de um reconhecimento da legalidade de movimentação de carga de granel sólido e não de alteração de tipo ou perfil de carga, nos moldes da Seção III da Portaria-Minfra 530/2019. Os elementos dos autos demonstraram que a movimentação de granel sólido fazia parte do negócio do Tecon, respeitando-se os princípios da boa fé e segurança jurídica.*
28. *Destacou que o 4º Termo Aditivo ao contrato 12/2000 considerou, entre outros pontos: a) a comprovação fática de que a movimentação de granéis sólidos ocorria desde a origem do contrato 12/2000; b) o interesse da Codeba e a vantajosidade pela manutenção da movimentação de granéis sólidos pelo Tecon; e c) a capacidade ociosa de um terminal dentro de um porto público, capaz de atender a demanda do mercado.*
29. *Frisou que a vantajosidade da movimentação de granéis sólidos pelo Tecon foi evidenciada na Nota Técnica SNPTA 76/2021, e que o PDZ do Porto de Salvador foi atualizado pela Portaria 2.*
30. *Juntou o Parecer Conjur 591/2021, de 25/10/2021 (peça 93), o qual concluiu, sob os aspectos jurídico-formais, pelo reconhecimento da legalidade da movimentação do perfil*

de carga de granel sólido pelo Terminal Tecon Salvador.

31. Juntou, ainda, a Portaria 2, de 24/01/2023, a qual aprovou a atualização do PDZ do Porto Organizado de Salvador (peça 95); o contrato 12/2000 (peça 105), seu 2º Termo Aditivo (peça 104) e seu 4º Termo Aditivo (peça 96).
32. Aduziu o Parecer Conjur 880/2018, de 22/10/2018 (peça 98), exarado à época em a Advocacia Geral da União se posicionou contrariamente à possibilidade de interpretação extensiva para o termo “carga geral diversa” nos seguintes termos: “caso se entenda pertinente a ampliação do perfil de carga mencionado, mostra-se necessária a demonstração, por meio de manifestação técnica fundamentada, de que tal ampliação, considerando as características da contratação e da hinterlândia do Porto, é medida que atende ao interesse público” (peça 98, p. 8).
33. Nessa mesma esteira, a Nota Técnica SNPTA 31/2020, de 23/3/2020 (peça 103), propôs o indeferimento do pleito do Tecon Salvador por entender que:
não há elementos para embasar uma manifestação de ausência de óbices à movimentação de granel sólido, considerando que esta SNTPA já consolidou entendimento que o Contrato de Arrendamento nº 12/2000 não confere tal prerrogativa ao arrendatário, além do risco identificado ao bom andamento do processo licitatório do Terminal ATU 12 no Porto de Aratu - BA.” (peça 103, p. 7).
34. Juntou o ofício 80/2020-DPR/CODEBA, de 05/3/2020 (peça 101), por meio do qual a Codeba apresentou o histórico de atracação de navios graneleiros no Berço 300, também chamado de Cais de Ligação do Tecon Salvador, desde o início do contrato de arrendamento até os dias atuais. Apresentou, ainda, o histórico de movimentação de carga granel no Tecon Salvador desde o início do contrato de arrendamento até o ano de 2010.

Manifestação apresentada pelo Ministério de Portos e Aeroportos em resposta à diligência acostada à peça 126 (peças 128-131)

35. Em resposta à diligência acostada à peça 126, o Ministério de Portos e Aeroportos, por meio do ofício 38/2024, de 21/6/2024 (peça 128), informou que a Secretaria Nacional de Portos se manifestou no sentido de conferir acesso às peças 82 a 106 dos autos ao Tecon Salvador e à Antaq, uma vez que são legítimos interessados nos processos administrativos em questão. Nesse sentido dispõe o ofício 11/2024 (peça 129) e os despachos 62/2024 (peça 130) e 56/2024 (peça 131).

Resposta apresentada pelo Tecon Salvador (peças 134-140)

36. Mencionou que consta do objeto do contrato 12/2000, firmado em 14/3/2000, a movimentação de “carga geral diversa”. Desde o primeiro ano do contrato o Tecon movimentou variados granéis sólidos, fato conhecido pela Codeba e pela Antaq (peça 134, p. 5-6).
37. Apresentou quadro de medição contendo as atracações e movimentação de granéis entre os anos de 2000 a 2020, período no qual o terminal movimentou 1.153.437 (um milhão, cento e cinquenta e três mil, quatrocentos e trinta e sete) toneladas de granéis sólidos (peça 134, p. 7-8).
38. Afirmou que as cargas de granéis sólidos compuseram o equilíbrio econômico-financeiro do contrato 12/2000 e também foram consideradas no EVTEA que instruiu a prorrogação antecipada pactuada em 16/11/2016 por meio do segundo termo aditivo (peça 134, p. 10). A Nota Técnica 143/2017/GPO/SOG registrou que, embora não haja menção expressa aos granéis sólidos, os quantitativos considerados no EVTEA indicam que foram considerados

em conjunto com a carga geral (peça 134, p. 10-11).

39. *Destacou que as eventuais negativas recebidas pelo Tecon no decorrer do processo, seja no âmbito da Antaq ou do Ministério, não foram decisões administrativas finais, tanto que, por meio do Acórdão 109/2017 e do processo que culminou na celebração do 4º Termo Aditivo, tanto a Antaq quanto o Poder Concedente reconheceram o direito do Tecon Salvador de operar granéis sólidos (peça 134, p. 11-12).*
40. *A negativa do pedido emergencial para movimentar granéis sólidos ocorreu devido à “ausência de emergencialidade” e não à impossibilidade de movimentação desse tipo de carga pelo terminal (peça 134, p. 12-13).*
41. *Destacou excerto do Parecer Jurídico 591/2021, o qual mencionou que “o pleito da arrendatária foi indeferido porque se entendeu não haver emergência, e não porque não seria devida a movimentação do perfil de carga de granel sólido”. O parecer mencionou a Nota Técnica 143/2017/GPO/SOG, a qual reconheceu que o perfil de carga de granel sólido fez parte do EVTEA da prorrogação antecipada do contrato 12/2000 (peça 134, p. 13).*
42. *Registrou que mediante as informações apresentadas pela Codeba no sentido de que o Tecon sempre movimentou granel sólido, havendo interesse e vantajosidade nessa movimentação, não subsistia razão para prosseguir o pleito de inclusão de novo perfil de carga com fulcro no art. 6º, inciso II, da Portaria Minfra 530/2019, após restar evidenciada a ausência de alteração de perfil de carga, vez que, conforme comprovado, o perfil de granel sólido sempre foi considerado autorizado no âmbito do arrendamento (peça 134, p. 20-21).*
43. *Frisou que o 4º Termo Aditivo se destinou a adequar a terminologia do contrato 12/2000 com a adequada conceituação de cargas movimentadas no arrendamento desde o início do contrato. Não foi autorizada a movimentação de nova carga, pois as cargas a granel já eram movimentadas pelo terminal (peça 134, p. 22).*
44. *Defendeu a regularidade do 4º Termo Aditivo mencionando: a) a ausência de conceituação de perfil de carga à época da licitação do Tecon, em 1999; b) reconhecimento, por parte da Autoridade Portuária e da Antaq, da movimentação de granel sólido pelo Tecon; e c) composição do granel sólido no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tais condições foram reconhecidas pelo Acórdão Antaq 109/2017 e pelo Parecer Jurídico 591/2021 (peça 134, p. 22-23).*
45. *Alertou que o Decreto 8.033/2013 se aplica à abertura de chamada ou anúncios públicos futuros, razão pela qual não se analisou os contratos pretéritos e vigentes para readequação aos termos instituídos pelo decreto. Assim, não prospera o argumento de que o 2º Termo Aditivo, firmado em 2016, deveria prever expressamente a carga de granel sólido (peça 134, p. 24).*
46. *Reproduziu o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em homenagem ao princípio da segurança jurídica, para lembrar que é vedado, com base em mudança posterior de orientação geral, que se declarem inválidas situações plenamente constituídas (peça 134, p. 26). A aplicação do referido art. 24 foi defendida pelo Parecer Jurídico 591/2021, conforme excerto acostado à peça 134, p. 28.*
47. *Mencionou que a Autoridade Portuária e a Agência Reguladora admitiram por mais de 20 anos a legalidade da movimentação de granéis sólidos pelo Tecon, de modo que não se pode agora, com base em definições conceituais supervenientes, alterar a interpretação até o momento adotada para suprimir carga que compõe o equilíbrio econômico-*

financeiro do contrato (peça 134, p. 30).

48. *Destacou que o PDZ do Porto de Salvador, no que tange à área arrendada pelo Tecon, reproduz o objeto do contrato 12/2000, partindo do entendimento de que os granéis sólidos estavam abarcados no perfil de carga geral. O PDZ citou que os granéis sólidos estavam entre as principais cargas operadas no Porto, destacando que parte dessa carga era derivada de ineficiências e filas observadas no Porto de Aratu-Candeias (peça 134, p. 31-32).*
49. *O processo administrativo que culminou no 4º Termo Aditivo, adequando a redação contratual para compatibilizá-la com o texto da legislação vigente, contou com manifestações técnicas e jurídicas favoráveis no âmbito: a) do Ministério de Portos e Aeroportos, por exemplo na Nota Técnica 76/2021, Despacho 998/2021 e Parecer 591/2021; b) da Antaq, na instrução do processo 50300.002796/2017-85; e da Autoridade Portuária, que reafirmou a vantajosidade e interesse na movimentação de granéis sólidos pelo Tecon Salvador (peça 134, p. 33-34).*
50. *Frisou que na ação cível 1031695-08.2019.4.01.3400, ajuizada em face da União e da Antaq, a arrendatária teve seu pedido julgado procedente para declarar seu direito de operar cargas de granéis sólidos em seu terminal portuário enquanto estivesse em vigor o contrato 12/2000 (peça 134, p. 35).*
51. *Reproduziu excertos da sentença para demonstrar que a decisão ressaltou que os granéis sólidos integravam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e eram movimentados pelo Tecon desde o início do contrato com anuência da Administração (peça 134, p. 36-38).*
52. *Mencionou que a Autoridade Portuária e a Secretaria de Portos manifestaram-se de maneira criteriosa e embasada pelo interesse e vantajosidade da movimentação de granéis sólidos realizada pelo Tecon Salvador (peça 134, p. 39).*
53. *Destacou a Nota Técnica 52/2023 e o Relatório de Fiscalização Portuária 91/2023, emitidos no âmbito de fiscalizações dos investimentos do ATU 12, para ilustrar que as obras encontram-se atrasadas (peça 134, p. 40-41).*
54. *Sustentou que a movimentação de granéis sólidos pelo Tecon é uma válvula de escape a eventuais excedentes de demanda no Estado da Bahia, evitando gargalos e garantindo o escoamento de cargas de modo eficiente a preços módicos (peça 134, p. 41).*
55. *Rechaçou eventual dano ao poder público mencionado pelo ATU 12 no que diz respeito à arrecadação da Codeba, referente aos preços pagos pelo Tecon (peça 134, p. 42-44).*
56. *Defendeu a inaplicabilidade da Portaria Minfra 530/2019, uma vez que o 4º Termo Aditivo do Contrato 12/2000 não implicou em acréscimo de perfil de carga movimentada pelo Tecon, tratando-se apenas de ajuste redacional ao marco legal vigente. Destacou que não há semelhança entre o caso concreto e a situação enfrentada no Acórdão 2060/2022-TCU-Plenário, no qual sequer foi analisado a alteração de perfil de carga (peça 134, p. 45-47).*
57. *Rechaçou a alegação da ATU 12 de que a movimentação de granéis sólidos pelo Tecon distorce as premissas do Leilão 4/2020-Antaq e compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato 2/2021, celebrado entre a União e a ATU12 Arrendatária Portuária SPE (peça 134, p. 47).*
58. *Lembrou que os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental que subsidiam editais possuem caráter referencial, cabendo às proponentes avaliar a viabilidade e*

verossimilhança da modelagem apresentada (peça 134, p. 48).

59. *Ressaltou que a ATU 12 cumpriu apenas 30% dos investimentos previstos, faltando executar a recuperação estrutural do pier, obra que imporá restrições operacionais, de modo que a paralisação das movimentações do Tecon comprometeria o escoamento eficiente das cargas, gerando prejuízos ao interesse público (peça 134, p. 50-53).*
60. *Defendeu a inexistência de direito de monopólio ou exclusividade na movimentação de grãos sólidos pela ATU 12, destacando que o mecanismo de preço-teto foi estabelecido como remédio preventivo a potenciais efeitos deletérios que poderiam advir de eventual condição monopolista. O preço-teto coíbe abusos quando a concorrência não é suficiente para garantir a modicidade da tarifa (peça 134, p. 53).*
61. *A resposta à audiência pública 16/2019-Antaq, destinada a receber contribuições ao certame licitatório do ATU 12, confirma a inexistência de relação entre preço-teto e garantia de exclusividade na movimentação de cargas ou vedação a ambiente competitivo (peça 134, p. 54).*
62. *Lembrou que o risco de demanda é expressamente atribuído ao ATU12, e que a movimentação de grãos sólidos por parte do Tecon cria um ambiente competitivo mais saudável (peça 134, p. 54-55).*
63. *Mencionou o caso de suposta exclusividade na movimentação de sal marinho no STS 20, no Porto de Santos, para ilustrar que o certame 1/2019-Antaq não estabeleceu uma condição de monopólio para a movimentação de sal marinho, o que iria de encontro ao princípio regulatório de fomentar a concorrência. Reconheceu-se como potencial falha de mercado a inexistência de instalação concorrente quanto à armazenagem de sal, de modo que foi adotado o preço-teto para minimizar os efeitos decorrentes dessa falha (peça 134, p. 55-60).*
64. *Ressaltou que o preço-teto estabelecido no contrato 2/2021 pode ser revisto, alterado ou suprimido caso se comprove, perante a Antaq, a existência de ambiente concorrencial competitivo. Concluiu que o ATU 12 prefere atacar a concorrência a se empenhar no incremento de eficiência e produtividade (peça 134, p. 60-61).*
65. *Frisou que o ATU 12 reconhece que o Tecon está autorizado a movimentar grãos sólidos desde pelo menos 2013, utilizando-se desse fato para pleitear a supressão do preço-teto de uma das cargas de seu contrato. Além disso, pleiteia o aumento de seus preços e a extinção de concorrência, consolidando sua posição monopolista (peça 134, p. 67-68).*
66. *Registrou que o ATU 12 não comprovou os prejuízos que alegou ter sofrido, o que impede pleitos de reequilíbrio, pois esses devem vir acompanhados de comprovação e quantificação dos impactos econômico-financeiros, os quais devem ser significativos (peça 134, p. 68-71).*
67. *Ao concluir, frisou novamente que o 4º Termo Aditivo consistiu em mero ajuste redacional para adequação à terminologia do marco legal atualmente vigente. Não houve inclusão de nova carga, de modo que não há que se falar em inobservância da Portaria 530/2019. A movimentação de grãos sólidos pelo Tecon ocorre há mais de vinte anos com o devido conhecimento e anuência das autoridades competentes. O referido aditivo resultou de adequado e regular processo administrativo, reconhecido no âmbito judicial (peça 134, p. 71-72).*
68. *Rechaçou a comparação descabida dos valores arrecadados pela Codeba com aqueles arrecadados pelo Tecon e pelo ATU 12, bem como a indevida pretensão monopolista do*

ATU 12, reforçando que nem o edital 4/2020-Antaq, nem o contrato 2/2021 estabeleceram qualquer direito de monopólio ou exclusividade de movimentação ao ATU 12 (peça 134, p. 73).

- 69. Eventual verificação de concorrência implica em potencial revisão do mecanismo limitador de preço (preço-teto) e não na inibição da concorrência. Lembrou que os estudos de viabilidade técnica possuem caráter referencial, sendo os proponentes responsáveis pela análise direta dos dados que permeiam a área a ser arrendada (peça 134, p. 73-74).*
- 70. Ressaltou que eventual paralisação das movimentações de granéis sólidos por parte do Tecon resultará em prejuízos aos usuários, que serão impactados com gargalos logísticos, filas, preços e custos mais altos. Requereu o reconhecimento da legalidade do 4º Termo Aditivo (peça 134, p. 74-75).*
- 71. Juntou o Parecer Jurídico 591/2021, de 25/10/2021 (peça 136), o qual opinou pelo reconhecimento da legalidade da movimentação do perfil de carga granel sólido pelo Terminal Tecon Salvador.*
- 72. Juntou a Nota Técnica 52/2023, de 29/11/2023 (peça 138), elaborada pela Codeba, a qual concluiu que a conclusão das obras civis de recuperação estrutural do Píer do TGS I e a entrega do Descarregador de Navios possuem um atraso considerável, apesar de já terem sido iniciados. Observou que as obras estão em andamento e que o prazo máximo para implantação dos investimentos obrigatórios e dos parâmetros de desempenho do Terminal é maio de 2025. A partir da análise dos documentos enviados pela Arrendatária, e da visita em campo, realizada em 24/11/2023, a fiscalização da CODEBA entendeu que nada impede a validação do RAPIR 003.*
- 73. Juntou o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ-2008) dos portos de Salvador e de Aratu-Candeias (peça 137).*
- 74. Juntou o Relatório de Fiscalização Portuária-FIPO 91/2023/URESV/GRERE/SFC, de 28/2/2024 (peça 139), referente à ação fiscalizadora ordinária na empresa ATU 12 Arrendatária Portuária SPE SA, o qual concluiu que, embora a arrendatária não tenha cumprido o valor de investimento previsto no Plano Básico de Implementação (PBI), não se verificou a ocorrência de conduta infracional ou descumprimento contratual.*
- 75. Juntou a análise concorrencial da operação portuária de magnesita no terminal ATU12, no Porto de Aratu-Candeias/BA (peça 140), a qual concluiu que existe concorrência com opções logísticas próximas ao terminal, não somente em disponibilidade de infraestrutura mas também na quantidade de operadores pré-qualificados. Entendeu não haver necessidade de regulação de preços, uma vez que não há cenário de monopólio atualmente e já havia concorrência previamente à realização do leilão.*
- 76. Recomendou que a ATU 12 requeira a supressão do preço teto à Antaq mediante apostilamento ou termo aditivo. Acrescentou que a existência de preço teto compromete a capacidade da arrendatária amortizar seus investimentos dentro do prazo de arrendamento, bem como ter uma operação superavitária.*

Resposta apresentada pela ATU 12 Arrendatária Portuária SPE SA (peças 145-146, 148-152)

- 77. A ATU 12 defendeu a ilicitude do 4º Termo Aditivo ao contrato 12/2000. Acrescentou que o fato de ter havido movimentação de granéis sólidos não significa que houve o reconhecimento do direito a tal movimentação por parte do Tecon (peça 145, p. 2).*

78. Acrescentou que o objeto do contrato 12/2000 compreendia “cargas pesadas e unitizadas”, o que é diferente de graneis sólidos. À época da celebração do contrato, o TCU já diferenciava os tipos de carga movimentadas, a exemplo da Decisão 669/1999-TCU-Plenário (peça 145, p. 3).
79. Mencionou o Acórdão 2060/2020, no qual o TCU rejeitou pretensão de alteração de perfil de carga geral para carga de graneis sólidos minerais (fertilizantes) proposto pela arrendatária (peça 145, p. 5).
80. Contestou a Nota Técnica 143/2017, argumentando que não se pode reconhecer a movimentação de graneis sólidos de forma implícita e equivocada (peça 145, p. 6-7).
81. Frisou que o próprio Tecon reconheceu que sua movimentação de graneis sólidos é realizada de forma acessória à movimentação de contêineres, suprindo eventuais gargalos logísticos (peça 145, p. 8).
82. A partir da celebração do 4º Termo Aditivo, o Tecon aumentou sua movimentação de graneis sólidos em até 501,77 % (peça 145, p. 10).
83. Afirmou que o 4º Termo Aditivo desconsidera o Parecer 591/2021, segundo o qual, caso o Tecon desejasse movimentar graneis sólidos em quantidade superior aos volumes acessórios movimentados até a assinatura do 2º Termo Aditivo, em 2016, deveria proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro (peça 145, p. 12).
84. Mencionou que no âmbito da ação cível 1031695-08.2019.4.01.3400, ajuizada pelo Tecon para que tivesse declarado seu direito de operar graneis sólidos, houve omissão proposital na transcrição de trecho da sentença favorável ao Tecon. Destacou que por ocasião da prolação da sentença, em 11/2/2022, o Tecon não havia juntado aos autos o Parecer 591/2021, por conter ressalva desfavorável (peça 145, p. 14-15).
85. Destacou manifestação do Ministério Público Federal apresentada nos autos da apelação 1031695-08.2019.4.01.3400, segundo a qual, a cláusula primeira do 2º Termo Aditivo ao contrato 12/2000 não gerava o direito buscado pelo Tecon (peça 145, p. 17).
86. Transcreveu o objeto dos contratos 9/2002-EMAP e CODEBA 3/2002 para ilustrar que carga granel não é espécie do gênero carga geral (peça 145, p. 17-18).
87. Acrescentou que o termo “carga geral diversa”, mencionado no objeto do contrato 12/2000 se referia a “cargas pesadas e unitizadas”, e que a menção ao Decreto 8.033/2013 e à Lei 12.815/2013 no objeto do 2º Termo Aditivo ao contrato 12/2000, de 2016, serviu para esclarecê-lo (peça 145, p. 19-20).
88. A ATU 12 afirmou que a previsão de conclusão integral de seus investimentos é outubro de 2024, data muito anterior à prevista em contrato, junho de 2025, de modo que a partir de novembro as filas atualmente verificadas serão completamente eliminadas, sem necessidade de que um terminal indevidamente autorizado a movimentar graneis sólidos o faça. Ademais, verifica-se que houve redução na movimentação de graneis sólidos pela ATU 12 em função das condições ilícitas e não isonômicas geradas pela prolação do 4º Termo Aditivo do Contrato 12/2000 (peça 145, p. 21).
89. Rechaçou a alegação do Tecon de que é indevida a comparação dos valores arrecadados pela CODEBA com arrendamentos dos quais o TECON e o ATU 12 são titulares. Acrescentou que as análises de impactos concorrenciais são cabíveis e não exigem que se trate de projetos similares (peça 145, p. 22).
90. Mencionou que incumbe ao TCU reconhecer que a não observância da Portaria 530/2019

no caso incluiu a ausência de análise dos impactos concorrenciais do 4º Termo Aditivo, que promoveu alterações no contrato 12/2000 de forma ilícita (peça 145, p. 23).

91. *Acréscitou que é incorreto comparar o presente caso com o caso envolvendo o terminal STS20 do Complexo Portuário de Santos, conforme edital 1/2019 da Antaq, devido à falta de similitude entre ambos (peça 145, p. 24).*
92. *Frisou que não pode ser apontado o suposto “despreparo do ATU 12 na elaboração de sua proposta econômica, ao não considerar terminal que movimenta, pública e reconhecidamente, graneis sólidos desde os anos 2000” quando não seria previsível, nem lícito, supor que o Tecon Salvador viria a ter reconhecido seu direito de converter-se em um terminal com a prerrogativa de movimentar cargas a granel (peça 145, p. 24-25).*
93. *Tal expectativa estaria em descompasso com o volume acessório e instável desse tipo de carga movimentada no passado (peça 145, p. 25).*
94. *Finalizou destacando que as premissas e ressalvas do Parecer Conj. 591/2021 confirmam que não se poderia supor que sobreviesse imprevisível decisão promovendo alteração na outorga do Tecon sem prévio EVTEA, sem análise de seus impactos concorrenciais e sem qualquer equilíbrio concorrencial na hinterlandia em questão. Solicitou a intervenção do TCU no resgate da higidez dos procedimentos em relação ao ilícito 4º Termo Aditivo do Contrato 12/2000 (peça 145, p. 25).*
95. *Juntou manifestação do Ministério Público Federal, Parecer Cível, no âmbito da apelação cível no processo 1031695-08.2019.4.01.3400, interposta pela União contra sentença que, em sede de ação civil de procedimento comum, julgou procedente o pedido de Tecon Salvador para declarar o direito da autora de operar cargas de graneis sólidos em seu terminal portuário enquanto estiver em vigor o Contrato de Arrendamento 12/2000 (peça 146).*
96. *Por meio do mencionado parecer, o Procurador Regional da República opinou em 16/7/2024 pelo conhecimento e parcial provimento do apelo da União, para que fosse excluída a imposição de que eventual revisão administrativa fosse precedida de negociação entre as partes (peça 146, p. 20).*
97. *A ATU 12 Arrendatária Portuária SPE SA comunicou a prolação do Despacho Decisório 14/2024/SNP-MPOR (peça 150), precedido do Despacho 130/2024 (peça 151) e da Nota Técnica 18/2024 (peça 152), por meio do qual decidiu, entre outros pontos, que:*
 - a) *A movimentação de carga granel sólido prevista no contrato de arrendamento 12/2000 deve estar limitada ao quantitativo previsto no EVTEA que fundamentou a assinatura do 2º e do 4º Termos Aditivos, que corresponde ao patamar de 50 mil toneladas por ano.*
 - b) *Qualquer movimentação superior deve seguir o rito estipulado pela legislação vigente, necessitando de reequilíbrio econômico-financeiro, avaliação dos impactos logísticos no porto, adequação ao planejamento setorial, análise de impacto ambiental e de análise jurídica que demonstre que a alteração não se caracterizaria como uma burla ao processo licitatório.*

Análise

98. *Os autos tratam de possíveis ilegalidades ocorridas no contrato de arrendamento 12/2000 (peça 105) e seus termos aditivos, firmados entre a União e o Tecon Salvador SA em 14/3/2000. Os Termos Aditivos objeto de questionamentos são o segundo, celebrado em 16/11/2016 (peça 104), e o quarto, celebrado em 15/6/2023 (peça 96).*
99. *Cumprе rememorar que o objeto do segundo termo aditivo, em essência, foi a “prorrogação antecipada, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e a*

expansão de área do Contrato de Arrendamento 12/2000” (peça 104). Já o quarto termo aditivo teve por objeto “a adequação da redação da cláusula Primeira e da Cláusula Sexta do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento nº 012/2000, de forma a prever expressamente os granéis sólidos entre os perfis de carga (...)” (peça 7).

100. *Em apertada síntese, o entendimento da Antaq, acompanhado pelo Mpor, é de que, embora não previsto expressamente em contrato, o Tecon Salvador sempre movimentou granéis sólidos, de modo que não se aplicaria as exigências da Portaria Minfra 530/2019, eis que não se tratava de alteração de perfil de carga movimentada, mas apenas o reconhecimento de uma situação de fato.*
101. *Os argumentos contrários à movimentação de granéis sólidos por parte do Tecon são, basicamente: a) ausência de previsão contratual e no EVTEA de movimentação de granéis sólidos por parte do Tecon; b) não consideração da movimentação de granéis sólidos na equação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato 12/2000; e c) licitação do ATU 12 partindo-se da premissa de inexistência de competição em granel sólido.*
102. *Finda essa breve explanação, passa-se ao exame da matéria.*
103. *No tocante à pretensão de monopólio mencionada pela representante, vale ressaltar que o PDZ do Porto de Salvador, de 2018, e portanto anterior à contratação do ATU 12, já deixava clara a movimentação de granéis sólidos no Porto, afastando-se eventual alegação de desconhecimento dessa situação (peça 137, p. 67-68).*
104. *Nessa esteira, observa-se que o Leilão 4/2020-Antaq, que resultou no contrato 2/2021, firmado pela ATU 12, esclareceu na fase de Audiência Pública que o preço teto poderia ser revisto ou suprimido caso identificado ambiente concorrencial competitivo (peça 134, p. 54).*
105. *De fato, o item 13.1.9 do contrato 2/2021 deixa claro que não se pretendeu garantir reserva de mercado ao ATU 12 (peça 134, p. 55):*

13.1. Com exceção das hipóteses previstas neste Contrato, a Arrendatária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados ao Arrendamento, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:

*13.1.19. Não efetivação da demanda projetada **por qualquer motivo**, inclusive se decorrer da implantação de novos portos organizados ou novas instalações portuárias privadas, dentro ou fora da Área de Influência do Porto Organizado; (grifos nossos)*
106. *O esclarecimento fornecido na audiência pública e a previsão em cláusula contratual deixam claro que não existia a garantia de monopólio na movimentação de granéis sólidos por parte do ATU 12, de modo que caberia à arrendatária pleitear a revisão de seus preços nas hipóteses em que o caso concreto seja distoante das condições previstas no EVTEA.*
107. *Além disso, demonstrou-se que o ATU 12 está com obras atrasadas, conforme Nota Técnica 52/2023 (peça 138) e Relatório de Fiscalização Portuária 91/2023 (peça 139), de modo que é razoável afirmar que a movimentação de granéis sólidos pelo Tecon atendeu a demanda do Porto e evitou gargalos que comprometeriam sua eficiência.*
108. *Por fim, caso entenda cabível o reequilíbrio econômico-financeiro de seu contrato, não é atribuição do TCU tutelar direitos subjetivos de particulares e o pleito do ATU 12 deverá ser direcionado à Antaq.*
109. *Prosseguindo, não restam dúvidas de que o contrato original não previa explicitamente a movimentação de granéis sólidos, mas, tão somente, de contêineres e carga geral*

diversa. É esse o teor do objeto do referido ajuste (peça 105, p. 5, grifamos):

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO DO CONTRATO

Constitui objeto do presente CONTRATO, o ARRENDAMENTO para exploração de INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS, constituídas de uma área com 73.443,65 m², - do Terminal de Contêineres (PS-3) e Terminal para Cargas Pesadas e Unitizadas (Cais de Ligação - PS-4) localizada no Porto de Salvador, em sítio denominado PROAP-BA N.º PS-3/PS-4, conforme indicado no desenho código PS97-CB00- 7005-REV.2, envolvendo investimentos da ARRENDATÁRIA, necessários à melhoria das operações nas referidas instalações, para movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral diversa.

110. *Não há dúvidas, também, que o EVTEA que fundamentou a prorrogação antecipada não previu explicitamente a movimentação de granéis sólidos, tendo a Antaq afirmado, em diversas ocasiões, inclusive quando deu provimento ao recurso de reconsideração do Tecon Salvador, que não havia “menção expressa à carga de minério ou granel sólido na projeção do EVTEA (...)” (peça 72, p. 4).*

111. *Assim, é preciso avaliar se é legal a interpretação de que o conceito de carga geral diversa constante do objeto do contrato original englobava também os granéis sólidos, rememorando que: a) a Antaq, antes do pedido de reconsideração do Tecon Salvador, adotou uma interpretação restrita, excluindo aquela carga; e b) o Mpor só mudou seu posicionamento quanto a essa interpretação após o pedido de reconsideração ser provido na Antaq e a emissão do Parecer Jurídico 591/2021. De fato (peça 85, p. 2):*

Frisou-se que, entre a celebração do contrato e o respectivo aditivo, houve manifestações contrárias de órgãos como a ANTAQ e a SNPTA ao pleito do TECON SALVADOR de inserir em seu objeto contratual a movimentação de granéis sólido (...)

A referida instrução [preliminar] mencionou uma mudança significativa nesse entendimento que ocorreu a partir do Parecer Jurídico 591/2021, que reconheceu a legalidade da movimentação do perfil de carga granel sólido pelo TECON SALVADOR.

112. *Com efeito, a despeito de diversas manifestações contrárias à movimentação de granéis sólidos pelo Tecon, emitidas entre 2016 e 2020, seja por parte da Antaq, a exemplo da Nota de Correção de Irregularidade 483, de 23/8/2016 (peça 8) e da Resolução 5604, de 18/8/2017, seja por parte do Ministério da Infraestrutura, a exemplo do Despacho 291/2019, de 23/10/2019 (peça 16 e 26), do Despacho Decisório 37/2019, de 25/10/2019 (peça 17), da Nota Técnica 31/2020, de 23/3/2020 (peça 19), do Despacho 34/2020, de 24/3/2020 (peça 20), e do Despacho 395/2020, de 25/3/2020 (peça 21), sobreveio o Parecer Jurídico 591/2021, de 25/10/2021 (peça 24 e peça 93), opinando pelo reconhecimento da legalidade da movimentação do perfil de carga granel sólido pelo Terminal Tecon Salvador, e em 26/6/2023 o 4º Termo Aditivo ao Contrato 12/2000 (peça 96).*

113. *Na ocasião da celebração do Contrato 12/2000 encontrava-se em vigor a Lei 8.630/1993, a qual não explicitava a obrigatoriedade de menção de perfil de carga nos contratos, conforme o art. 4º, § 4º, do referido normativo. Nada obstante, é fato que o Contrato 12/2000 definiu os tipos de carga a serem movimentados em “contêineres e carga geral diversa”. E, embora não de forma explícita, a Lei 8.630/1993 reconhecia a diferenciação entre carga geral e granéis sólidos. No art. 63 da Lei 8.630/1993, por exemplo, ao se referir ao Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP), o comando legal menciona granéis sólidos, granéis líquidos e carga geral, e, dessa forma, os distingue.*

114. *Desse modo, embora apenas com o advento do art. 29, §1º, do Decreto 8.033/13, haja*

*menção explícita aos perfis de carga a serem movimentados, não é correto dizer que na vigência da lei anterior inexistiria tal distinção. E, portanto, a interpretação conjunta da Lei 8.630/1993 e da redação do Contrato 12/2000 leva à conclusão de que “contêineres e carga geral diversa” não incluía o granel sólido. Posteriormente, no segundo aditivo, firmou-se que o objeto do contrato seria “serviços de movimentação e armazenagem para contêineres e **carga geral**, na forma da Lei nº 12.815/13 e do **Decreto nº 8.033/13**.” (peça 104, grifamos). Nota-se, aqui, que está sendo feito menção ao Decreto que 8.033/2013, o qual já distingue carga geral do granel sólido. Ademais, o mesmo segundo termo aditivo estabelece movimentação mínima contratual (MMC) para contêiner e um tipo específico de carga geral, mas não para granel sólido.*

115. *Pelo raciocínio acima, não mereceria prosperar a tese de que carga geral diversa deveria englobar os granéis sólidos, em oposição ao que afirmou a Antaq no Despacho SOG (peça 73, p. 111):*

(...) infere-se à época da celebração do instrumento, ser de interesse da contratante, CODEBA, a movimentação de todo e qualquer tipo de carga, uma vez que não existia a definição do que seria “carga geral diversa”.

116. *Em que pese o argumento de que o Decreto não estabelecia revisão dos contratos já assinado, a leitura do segundo termo aditivo, o qual, segundo suas próprias disposições, deve ser feita à luz do Decreto 8.033/2013 leva à conclusão de que não havia a previsão legal de movimentação de granel sólido.*

117. *No entanto, a Antaq entendeu que “a carga tipificada como granel sólido, no novo arcabouço legal, faz parte do equilíbrio econômico-financeiro do contrato desde o seu nascedouro” (peça 73, p. 111).*

118. *Para tanto, a Superintendência de Outorgas ponderou que (peça 73, p. 107, grifamos):*

*(...) é importante observar que, **muito embora não haja menção expressa à carga de minério ou granel sólido na projeção do EVTEA**, os quantitativos movimentados, quando considerados em conjunto, se aproximam do que consta no estudo. Assim, considerando o somatório de carga geral e granel sólido registrado, tem-se o total de 149.912 toneladas em 2016 e 123.977 em 2017 (parcial).*

*Isso posto, diante dessa comparação entre projetado (EVTEA) e registrado no período de 2016/2017, pode-se dizer que há indícios de que o EVTEA tenha considerado a movimentação de granel sólido, **ainda que de forma implícita e equivocada**, haja vista que as cargas deveriam ter sido segregadas a analisadas separadamente no estudo.*

119. *Para a Antaq, reforça a tese exposta acima ter sido evidenciado claramente que o Tecon movimentou granéis sólidos desde o início do contrato 12/2000 com anuência principalmente da Codeba. O Tecon comprovou que movimentou 1.153.437 toneladas de granéis sólidos nos primeiros vinte anos de operação (peça 134, p. 7-8). Os históricos de movimentações e atracções de navios graneleiros no terminal comprovam a referida movimentação desde o início do contrato.*

120. *Tal afirmação também é comprovada a partir do registro, elaborado pela Antaq, das movimentações do Tecon de forma segregada para carga geral e carga granel sólido, conforme tabelas acostadas à peça 72, p. 3-4 e peça 134, p. 9.*

121. *Porém, não restou comprovado explicitamente que a carga granel sólido constava nos estudos de viabilidade que embasaram o contrato 12/2000. A Nota Técnica 143/2017 (peça 73, p. 100-109) demonstrou e esclareceu que os quantitativos movimentados, considerados em conjunto, se aproximam dos constantes no estudo. A previsão de*

movimentação de carga considerada no EVTEA guarda similaridade com as cargas efetivamente movimentadas pelo Tecon. Tal verificação foi possível a partir da comparação das tabelas de projeção de cargas do estudo (peça 73, p. 103-104) com as cargas efetivamente movimentadas pelo Tecon, conforme dados colhidos do anuário estatístico da Antaq (peça 73, p. 105-106).

122. *Contudo, é temerário concluir no mesmo sentido do regulador. Primeiramente, o fato inequívoco de que o Tecon Salvador sempre movimentou contêiner não implica que tal ocorreu de acordo com o contrato. A repetição de atos no tempo não implica em sua legalidade e pode ser resultado de diversos fatores, inclusive de falha na fiscalização.*
123. *Em segundo lugar, é frágil a conclusão de que o EVTEA contemplou desde o começo o granel sólido comparando dois anos de movimentação projetada em estudo de demanda com o anuário estatístico da Antaq. A uma porque a demanda constante do EVTEA é uma projeção, uma estimativa e não se refere a valores efetivamente incorridos. Em segundo lugar porque a comparação com apenas dois anos (2016 e 2017) em um contrato de 25 anos não seria estatisticamente relevante.*
124. *Desse modo, não existem elementos suficientemente robustos que permitam concluir que a carga geral solta contemplava a movimentação de graneis sólidos e que essa movimentação estava, desde o início, presente no equilíbrio econômico-financeiro da avença.*
125. *Assim, a princípio, a possibilidade de movimentação de granel sólido no Tecon Salvador sem o respectivo reequilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente poderia ser tida por irregular. Nada obstante, a mera anulação do 4º Termo Aditivo não se mostra a solução que melhor se adequa ao interesse público. É fato que o Tecon Salvador sempre movimentou graneis sólidos e, nesse sentido, celebrou contratos com diversos particulares que dependem da movimentação desse tipo de carga para a viabilidade de seu negócio e que podem ser severamente prejudicados em caso de suspensão. A própria LINDB preza pela segurança jurídica e manutenção de situações plenamente constituídas, cabendo ao julgador sopesar as consequências práticas da sua decisão.*
126. *Vale ressaltar que, no âmbito judicial, por meio da ação cível 1031695-08.2019.4.01.3400, ajuizada pelo Tecon Salvador em face da União e da Antaq, a arrendatária teve seu pedido julgado procedente:*

para declarar o direito da autora de operar cargas de graneis sólidos em seu terminal portuário enquanto estiver em vigor o Contrato de Arrendamento nº 12/00, sem prejuízo de revisão administrativa, negociada entre as partes, com observância dos princípios que regem a segurança jurídica e a eficiência das decisões administrativas.
127. *Posteriormente, em sede de apelação cível, o Ministério Público Federal se manifestou favorável à habilitação da ATU 12 como assistente litisconsorcial da União, para, no mérito, opinar pelo conhecimento e parcial provimento do apelo da União, para que fosse excluída a imposição de que eventual revisão administrativa fosse precedida de negociação entre as partes (peça 146, p. 20).*
128. *Na fundamentação de sua decisão, o magistrado deixou clara a importância de se levar em consideração os direitos dos administrados, o interesse público, a segurança jurídica e a eficiência, além das consequências que a paralisação de uma atividade plenamente constituída a mais de vinte anos traria:*

Logo, não há que se falar em irregularidade do processo administrativo. No entanto, ainda que os

fundamentos da decisão administrativa quanto à distinção das modalidades de cargas tenham considerado os conceitos legais, não se pode analisar a questão com base exclusivamente na legalidade, ou seja, sob uma perspectiva eminentemente formal, desconsiderando as consequências práticas da decisão, conforme previsto no art. 20 da LINDB. Da mesma forma, não pode ser ignorada a situação fática, plenamente constituída, uma vez que durante vinte anos (durante toda a vigência do contrato) a operação de cargas a granel ocorria com a anuência da Administração. Não se olvida que eventual ilegalidade deva ser corrigida pela Administração, ainda que com base em mudança de interpretação. Todavia, as normas que visam a assegurar os direitos dos administrados sem descuidar do interesse público, em especial, aquelas que primam pela segurança jurídica e eficiência, devem ser observadas, de modo que a situação comportaria o estabelecimento de um regime de transição (art. 23, da LINDB), seja para preservar o interesse público, seja para preservar os direitos da autora, levando-se em conta as consequências econômicas e sociais da paralisação das atividades de operação com granel sólido na respectiva área portuária. Por oportuno, registre-se que a doutrina e os Tribunais têm se pronunciado no sentido da necessidade de prever regimes/regras de transição na revisão de decisões administrativas como forma de prestigiar a segurança jurídica. (grifos nossos).

129. Já o Despacho Decisório 14/2024/SNP-MPOR, de 15/8/2024 (peça 150), reconheceu:
 - a) que o objetivo do quarto Termo Aditivo foi somente regularizar a movimentação de granéis sólidos do contrato 12/2000, que ocorria de maneira suplementar e em pequena quantidade, sem desnaturar sua condição de terminal especializado em contêineres; e b) que a movimentação de carga granel sólido no contrato 12/2000 deve estar limitada ao quantitativo previsto no EVTEA que fundamentou a assinatura do 2º e do 4º Termos Aditivos, que corresponde ao patamar de 50 mil toneladas por ano.
130. O despacho notificou o Tecon Salvador de que:

qualquer pedido de movimentação superior deve seguir o rito estipulado pela legislação vigente, necessitando de reequilíbrio econômico-financeiro, avaliação dos impactos logísticos no porto, adequação ao planejamento setorial, análise de impacto ambiental e análise jurídica que demonstre que a alteração não caracterizaria burla ao processo licitatório.
131. Desse modo, observa-se que o despacho decisório concilia e adequa uma situação verificada ao longo dos últimos vinte anos com a legislação atual, coibindo eventuais abusos por parte do Tecon, decorrentes de possíveis movimentações de granéis sólidos em quantitativo superior a 50 mil toneladas por ano, e ao mesmo tempo prevenindo uma possível situação indesejável, decorrente de eventual paralisação abrupta de atividades desenvolvidas ao largo das últimas décadas.
132. Frise-se também que o valor de 50 mil toneladas ano é compatível com o MMC do segundo termo aditivo para carga geral solta e mantém o caráter secundário da movimentação do granel sólido no terminal, que é majoritariamente voltado a contêineres, de modo que permite ao Tecon Salvador não deixar essa carga desassistida ao mesmo tempo em que mantém a vocação da área para a movimentação de contêineres.
133. Assim, considerando-se o arcabouço legal e suas alterações nas últimas duas décadas, e levando-se em consideração a situação fática observada nesse período, a fim de se resguardar a qualidade dos serviços prestados no Porto de Salvador, e ainda, garantir uma segurança jurídica que permita aos administrados um mínimo de previsibilidade, seja do ponto de vista dos arrendatários, seja do ponto de vista dos usuários do Porto, entende-se que a solução mais adequada para o presente momento é aquela exarada pelo Despacho Decisório 14/2024.
134. É nesse mesmo sentido que caminha a decisão judicial nos autos da ação cível 1031695-08.2019.4.01.3400, que privilegiou a segurança jurídica de uma situação fática

que se perpetua por duas décadas. Ou seja, a manutenção do Despacho Decisório 14/2024 tem o condão de evitar insegurança jurídica e permite a regularização de uma situação de fato sopesando os diversos interesses envolvidos.

135. *Desse modo, embora pela decisão da Antaq a movimentação de granel sólido sempre esteve no equilíbrio econômico-financeiro da avença, a decisão do MPor deixa claro que ela não pode exceder 50 mil toneladas por ano, apenas para “regularizar a movimentação de granéis sólidos (...) que ocorria de maneira suplementar e em pequena quantidade, sem desnaturar sua condição originária de terminal especializado em contêineres”. Além disso, o Ministério notificou a Antaq para que atue caso a movimentação observada no Tecon Salvador ultrapasse esse limite.*
136. *Dessa maneira, a representação pode ser considerada parcialmente procedente, cabendo com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários de que eventual movimentação de granéis sólidos no âmbito do Contrato de Arrendamento 12/2000 celebrado com o Tecon Salvador acima do limite anual de 50 mil toneladas sem a observância dos procedimentos previstos na Portaria-Minfra 530/2019 contraria o Despacho Decisório 14/2024/SNP-MPOR e os termos do Contrato de Arrendamento 12/2000.*

CONCLUSÃO

137. *Em suma, a representação gira em torno da possibilidade ou não do Tecon Salvador movimentar granéis sólidos a partir de um contrato de arrendamento firmado no ano 2000, ocasião em que o objeto contratual não previa explicitamente a movimentação desse tipo de carga.*
138. *Após celeuma materializada por meio de diversas manifestações por parte da Antaq, da Codeba e do Ministério de Infraestrutura, umas contrárias e outras a favor da mencionada movimentação, sobreveio o quarto termo aditivo ao Contrato 12/2000, em 26/06/2023 (peça 96), instrumento que fixou a movimentação mínima contratual (MMC) de 50.000 (cinquenta mil) toneladas de carga geral solta e granel sólido.*
139. *Tal aditivo conciliou (peça 96): a) a realidade fática observada desde a origem do Contrato 12/2000; b) a vantajosidade da manutenção da movimentação de granéis sólidos pelo Tecon, ratificada pela Codeba; c) as manifestações da Antaq, cuja análise concluiu que o aditivo mantém o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e d) a recomendação da Antaq de ajuste do segundo aditivo contratual, de modo a fazer constar explicitamente a movimentação de granéis sólidos.*
140. *Por outro lado, o Ministério de Portos e Aeroportos manifestou-se por meio da Nota Técnica 18/2024, de 8/8/2024 (peça 152), a qual consignou que durante os primeiros vinte anos de operação o Tecon movimentou em média 63 mil toneladas de granéis sólidos ao ano, e que entre 2021 e 2023 movimentou em média 173 mil toneladas ao ano (peça 152, p. 7), o que poderia ensejar a necessidade de reequilíbrio contratual, uma vez que a movimentação de cargas foi consideravelmente superior à prevista no EVTEA que embasou a prorrogação.*
141. *Desse modo, baseado na Nota Técnica 18/2024, sobreveio o Despacho Decisório 14/2024, de 15/8/2024 (peça 150), o qual reconheceu a movimentação de granéis sólidos pelo Tecon, limitando-a em 50 mil toneladas por ano.*
142. *No presente caso, e no momento, entende-se ser esta a solução mais adequada, de modo que tanto a Antaq quanto o Tecon devem estar cientes do limite a ser observado. A primeira, para que adote, calcada em sua competência fiscalizatória, as providências*

necessárias em caso de descumprimento do limite fixado, e o segundo, para que, caso deseje movimentar quantidade superior a cinquenta mil toneladas de grânéis sólidos por ano, adote previamente as providências necessárias, a exemplo do reequilíbrio econômico-financeiro, da avaliação dos impactos logísticos no porto, análise ambiental e jurídica, adequação ao planejamento setorial, entre outras.

143. *Importante mencionar que a presente situação não afasta a possibilidade do ATU 12 adotar as medidas que considerar cabíveis com vistas a resguardar seus interesses relacionados ao contrato 2/2021.*
144. *Assim, a representação deve ser considerada parcialmente procedente, e no mérito, deve ser dada ciência à Antaq de que a movimentação de grânéis sólidos pelo Tecon em quantidade superior a 50 mil toneladas por ano sem a observância dos procedimentos previstos na Portaria-Minfra 530/2019 contraria o Despacho Decisório 14/2024/SNP-MPOR e os termos do Contrato de Arrendamento 12/2000.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

145. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
 - a) Considerar a representação parcialmente procedente;*
 - b) Dar ciência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que eventual movimentação de grânéis sólidos no âmbito do Contrato de Arrendamento 12/2000 celebrado com o Tecon Salvador acima do limite anual de 50 mil toneladas sem a observância dos procedimentos previstos na Portaria-Minfra 530/2019 contraria o Despacho Decisório 14/2024/SNP-MPOR e os termos do Contrato de Arrendamento 12/2000; e*
 - c) Arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inc. V, do RI-TCU, após comunicar a deliberação que vier a ser adotada à ATU 12, ao Tecon Salvador, à Codeba, à Antaq e ao Ministério de Portos e Aeroportos.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, autuada originariamente como denúncia, formulada pela ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A., noticiando possíveis irregularidades na celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 12/2000, firmado entre a União, por intermédio do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), e o arrendatário Tecon Salvador S.A., com a interveniência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba).

2. A questão central trazida aos autos refere-se à inclusão, por meio do referido termo aditivo, sob a justificativa de adequação da redação do objeto do contrato de arrendamento, dos grânéis sólidos entre os perfis de carga que o terminal possui autorização para movimentar. No entender da representante, essa alteração permitiria a movimentação irregular de grânéis sólidos vegetais e minerais, em detrimento do equilíbrio concorrencial do Porto de Aratu/BA e em violação às regras de exploração portuária.
3. Após manifestação do MPor, da Antaq, da Codeba, do Tecon Salvador S.A. e da ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A., a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) analisou detidamente a questão e opinou pela procedência parcial da representação, dando-se ciência à Antaq de que eventual movimentação

de graneis sólidos no âmbito do Contrato de Arrendamento 12/2000 acima do limite anual de 50 mil toneladas sem a observância dos procedimentos previstos na Portaria Minfra 530/2019 contraria o Despacho Decisório 14/2024/SNP-MPOR e os termos do referido contrato.

4. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir naquilo que não conflita com este voto, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.
5. A definição dos contornos da atuação do controle externo em face da atividade regulatória constitui um dos temas mais sensíveis e complexos do Direito Administrativo contemporâneo. No cenário brasileiro, a consolidação do Estado Regulador impôs a necessidade de um diálogo institucional maduro entre os órgãos de controle, as agências reguladoras e o poder concedente.
6. A tese central que deve orientar essa relação é a de que o controle externo sobre as escolhas regulatórias deve ser de segunda ordem. Isso implica que o TCU, embora indispensável para a higidez da administração pública, deve preservar, sempre que possível, as decisões tomadas pelas instituições tecnicamente capacitadas para tal fim, sob pena de gerar desequilíbrios sistêmicos e afetar a credibilidade dos contratos de longo prazo.
7. Há uma razão para se respeitar a decisão regulatória, pois esta não se confunde com a gestão administrativa ordinária. Enquanto a administração pública lida, de forma geral, com a execução de tarefas vinculadas ou com discricionariedade reduzida, a regulação de serviços públicos, como os portuários, opera em um terreno marcado pela complexidade técnica e, fundamentalmente, pela incerteza.
8. As decisões tomadas pela agência setorial ou pelo poder concedente são, por natureza, prospectivas. Elas envolvem prognoses sobre comportamentos de mercado, avaliações de riscos econômicos e a ponderação de interesses que não se resolvem por uma lógica binária de certo ou errado, típica da fiscalização contábil-financeira tradicional.
9. É imperioso destacar que a defesa de um controle de segunda ordem não representa, de maneira alguma, leniência, conivência com o erro ou abdicação da competência constitucional de fiscalizar. Ao contrário, como apontou o Ministro Bruno Dantas³⁶, advogar pelo controle de segunda ordem é defender um modelo de fiscalização mais sofisticado, maduro e consciente de seus limites epistêmicos. Esse tipo de controle pressupõe que o auditor verifique a higidez do processo decisório, a motivação técnica, a observância do devido processo legal e a racionalidade da escolha, sem, contudo, adentrar no mérito da escolha regulatória em si, quando esta se apresentar devidamente fundamentada.
10. Em outras palavras, este Tribunal deve exigir a adoção de providências por parte das agências setoriais e do poder concedente, mas não desenhar a política. Como apontado no Acórdão 1.704/2018-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, “*o TCU não pode definir qual deve ser a solução do problema, mas deve exigir que o regulador defina soluções para problemas de sua competência*”.
11. A distinção entre apontar o problema e ditar a solução é fundamental para a compreensão desse modelo. O TCU tem total legitimidade para identificar falhas, omissões ou ausência de motivação nas decisões regulatórias. Contudo, o remédio para sanar essas falhas deve ser desenhado pelo regulador, que detém a **expertise** do setor.
12. A estabilidade das regras é o principal ativo de um país que busca atrair investimentos em infraestrutura. Contratos de concessão e arrendamentos portuários exigem horizontes de décadas para maturação e retorno do capital investido – e, em razão disso, a estabilidade regulatória é essencial. Quando o controle externo ignora a complexidade do ambiente

³⁶ DANTAS, Bruno. **Controle e regulação: limites, tempo e deferência**. Atricon, 2026. Disponível em: <https://atrimon.org.br/controle-e-regulacao-limites-tempo-e-deferencia/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

regulatório e impõe sua própria visão de mundo, muitas vezes focada excessivamente na economicidade de curto prazo em detrimento da sustentabilidade do contrato a longo prazo, ele cria um cenário no qual a palavra final nunca é dada. A decisão da agência torna-se provisória, sujeita a revisões extemporâneas que desconsideram a lógica de incentivos e custos de transação que orientaram a modelagem original.

13. A atuação do TCU deve ser, portanto, cooperativa e deferente às escolhas técnicas razoáveis. No Acórdão 1.703/2004-Plenário, de minha relatoria, expus que a fiscalização não pode transmutar-se em gestão ou regulação direta:

“[...]se o TCU invadir o âmbito de competência discricionária das agências reguladoras, ainda que movida pela busca do interesse público, o TCU contribuirá para o incremento da insegurança jurídica e para a incerteza jurisdicional, gerando o receio de que os contratos não serão cumpridos na forma em que foram celebrados.”

14. Portanto, a calibragem do controle é essencial.
15. Em última análise, respeitar as decisões tomadas pelas instituições reguladoras é uma forma de fortalecer a própria democracia e o Estado de Direito. As agências foram criadas pelo legislador para desempenhar uma função específica que exige isolamento técnico e estabilidade. Quando o controle externo extrapola sua missão fiscalizatória, ele enfraquece as instituições e introduz ruído em um sistema que depende, vitalmente, de sinais claros e previsíveis.
16. Preservar a competência do regulador não é afastar o controle, mas sim garantir que o controle sirva ao seu propósito maior: assegurar que a administração pública funcione de forma legal, eficiente e, acima de tudo, seja capaz de entregar resultados à sociedade sem destruir as bases econômicas que sustentam a prestação dos serviços públicos.
17. Feitas essas considerações, passa-se à análise do caso concreto.
18. Para compreender a controvérsia envolvendo a movimentação de graneis sólidos por parte do Tecon Salvador S.A., é imperioso revisitar a gênese do Contrato de Arrendamento 12/2000. Celebrado sob a égide da Lei 8.630/1993, o instrumento contratual original tinha por objeto a exploração de instalações portuárias para a movimentação e armazenagem de contêineres e “carga geral diversa”.
19. À época da assinatura, o ordenamento jurídico portuário carecia da precisão taxativa que hoje se observa nas definições dos perfis de carga. A Lei 8.630/1993, antiga Lei dos Portos, não diferenciava expressamente, para fins de exploração de arrendamentos, as categorias de carga. Ao tratar do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP), o texto vigente na época apenas sugeria existir diferenças conceituais entre carga geral e graneis sólidos para fins trabalhistas:

“Art. 63. O adicional incide nas operações de embarque e desembarque de mercadorias importadas ou exportadas por navegação de longo curso, à razão de 0,7 (sete décimos) de Ufir por tonelada de granel sólido, 1,0 (uma) de Ufir por tonelada de granel líquido e 0,6 (seis décimos) de Ufir por tonelada de carga geral, solta ou unitizada.”
20. Isso gerou, durante anos, uma zona de interpretação cinzenta quanto à abrangência do termo “carga geral” nos contratos de arrendamento. Especificamente no negócio jurídico em apreciação, a indefinição era ainda maior, na medida em que se mencionava a possibilidade de armazenar e movimentar carga geral “diversa”.
21. A dúvida está associada a uma questão histórica. Até determinado momento, minérios, fertilizantes e celulose – insumos movimentados no Porto de Salvador/BA – eram transportados como carga geral, isto é, eram colocados em sacos, em caixotes ou em barris, exigindo manuseio individualizado e estivagem manual. Com a evolução da logística e a

necessidade de aumentar os ganhos de escala, esses materiais passaram a ser manuseados diretamente no porão da embarcação ou do vagão ferroviário, surgindo, assim, a carga a granel.

22. Essa lacuna interpretativa perdurou até a publicação da atual Lei dos Portos (Lei 12.815/2013) e sua regulamentação pelo Decreto 8.033/2013. Foi somente com o advento desse decreto, especificamente em seu art. 29, § 1º, que o legislador trouxe a segregação dos perfis de carga, estabelecendo que o conceito de granel sólido não deve ser confundido ou abrangido pela denominada carga geral:

“Art. 29. O instrumento da abertura de chamada ou de anúncio públicos, cujos extratos serão publicados no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico da Antaq, indicará obrigatoriamente os seguintes parâmetros:

[...] 1º O perfil de cargas a serem movimentadas será classificado conforme uma ou mais das seguintes modalidades:

I - granel sólido;

II - granel líquido e gasoso;

III - carga geral; ou

IV - carga containerizada.”

23. A aplicação dessa nova sistemática não pode retroagir para prejudicar situações fáticas consolidadas durante a vigência da norma anterior, sob pena de violação ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica.
24. Nesse contexto, o contrato do Tecon Salvador S.A. passou por sua primeira grande atualização com a celebração do 2º Termo Aditivo, em 16/11/2016, que tratou da prorrogação antecipada, da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e da expansão de área. Ao delimitar o objeto, esse aditivo manteve a previsão de prestação de serviços de movimentação e armazenagem para “*contêineres e carga geral*”, mas agora fazendo referência expressa à nova legislação, citando “*na forma da Lei nº 12.815/13 e do Decreto nº 8.033/13*”.
25. Como se percebe, sob o ponto de vista jurídico, persistia a dúvida se o Tecon Salvador S.A. poderia, ou não, operar granéis sólidos. Sob a justificativa de adequação de redação e para compatibilizar com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado de Salvador/BA – que já previa a operação de granéis sólidos por parte do Tecon Salvador S.A. –, houve a celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 12/2000, no qual passou-se a prever expressamente os “granéis sólidos” entre os perfis de carga que o terminal possui autorização para armazenar e movimentar:

“Constitui objeto deste Segundo Termo Aditivo a prorrogação antecipada, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e a expansão de área do Contrato de Arrendamento nº 012/2000, de 14 de março de 2000, o qual juntamente com o Primeiro Termo Aditivo, rege o arrendamento de área de 216.546 (duzentos e dezesseis mil, quinhentos e quarenta e seis metros quadrados), condicionado à realização dos investimentos novos propostos pela ARRENDATÁRIA, necessários à ampliação e modernização das estruturas físicas do Terminal, com vistas à prestação de serviços de movimentação e armazenagem para contêineres, carga geral e granéis sólidos, na forma da Lei nº 12.815/13 e do Decreto nº 8.033/13.” (Destacou-se)

26. Sob o ponto de vista fático, porém, está comprovado que o Tecon Salvador S.A. trabalhou com granéis sólidos desde o início do contrato de arrendamento, operação que contou com a anuência da autoridade portuária. Os históricos de movimentações e atracações, obtidos a partir dos dados de faturamento da Codeba, indicam que esse terminal movimentou 1.153.437 toneladas de granéis sólidos nos primeiros vinte anos da operação, o que dá uma média anual de 57,6 mil toneladas.

27. Para o poder concedente e a autoridade portuária, o 4º Termo Aditivo não tratou, portanto, da inclusão de uma atividade inédita ou estranha à vocação do terminal, mas do reconhecimento formal de uma situação que já ocorria de fato e que compunha a realidade operacional do Porto de Salvador/BA. Por essa razão, defenderam que não houve alteração de tipo ou perfil de carga, razão pela qual o 4º Termo Aditivo não precisou observar a Portaria MInfra 530/2019, que estabelece normas para alterações em contratos de arrendamento portuário.
28. A Secretaria Nacional de Portos, por meio do Despacho Decisório 14/2024, de 15/8/2024, veio, assim, ratificar esse entendimento, reconhecendo que o objetivo foi somente regularizar a movimentação que ocorria de maneira suplementar, sem desnaturar a condição originária de terminal especializado em contêineres. Por essa razão, entendeu que a movimentação de graneis sólidos pelo Tecon Salvador S.A. deveria ser limitada ao quantitativo previsto no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) que fundamentou a assinatura do 2º e do 4º Termos Aditivos, que corresponde ao patamar de 50 mil toneladas por ano.
29. Adicionalmente, o Secretário Nacional de Portos esclareceu ao Tecon Salvador S.A. que eventuais pleitos futuros para movimentação maior desse perfil de carga deveriam “*seguir o rito estipulado pela legislação vigente, necessitando de reequilíbrio econômico-financeiro, avaliação dos impactos logísticos no porto, adequação ao planejamento setorial, análise de impacto ambiental e de análise jurídica que demonstre que a alteração não se caracterizaria como uma burla ao processo licitatório*”.
30. A solução indicada nesse despacho revela-se, a meu ver, uma medida de ponderação e razoabilidade administrativa ao compatibilizar a realidade fática histórica com a necessidade de regulação setorial. Ao estabelecer a limitação quantitativa de 50 mil toneladas por ano para a movimentação de graneis sólidos pelo Tecon Salvador S.A., o poder concedente reconheceu a continuidade de um serviço que, embora acessório, ocorre há mais de duas décadas para suprir gargalos logísticos, evitando assim o desperdício de capacidade instalada e riscos de desabastecimento que prejudicariam os usuários do porto.
31. Simultaneamente, essa restrição impede que a concessionária abuse do direito de movimentar cargas não previstas originalmente em seu objeto principal, protegendo o equilíbrio concorrencial e os interesses de terminais especializados, como a ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A., ao assegurar que a vocação do Tecon Salvador S.A. permaneça voltada à movimentação de contêineres.
32. Essa abordagem alinha-se aos preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente no que tange ao dever de considerar as consequências práticas da decisão, conforme preconizam os arts. 20 e 22 do referido diploma. A anulação pura e simples do 4º Termo Aditivo, baseada em uma visão estritamente formalista, mostrar-se-ia uma medida mais gravosa e desproporcional do que a alternativa de limitar o quantitativo da carga, pois desconsideraria uma situação plenamente constituída e geraria insegurança jurídica nas relações comerciais já estabelecidas.
33. Portanto, deve-se privilegiar a decisão regulatória, na medida em que instituiu um regime que preserva o interesse público e a eficiência logística, regulariza uma situação de fato, impede o aumento indiscriminado da operação e, ao mesmo tempo, não impõe prejuízos severos à cadeia produtiva que depende dessa operação acessória.
34. A política pública setorial não instituiu um monopólio ou exclusividade para a ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A. na movimentação de graneis sólidos, conforme se depreende dos instrumentos de planejamento que regem o Porto de Salvador/BA. O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de 2018, aprovado e publicado em período anterior à

licitação e à assinatura do Contrato de Arrendamento 2/2021 (firmado com a ATU 12), já previa a movimentação de graneis sólidos no Porto de Salvador/BA. Dessa forma, ao participar do leilão, essa arrendatária dispunha de elementos para compreender a realidade concorrencial do porto organizado e a coexistência de operações distintas.

35. Além da publicidade conferida pelo PDZ, a matriz de riscos do contrato firmado pela ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A. afasta a pretensão de exclusividade ao alocar o risco de demanda à própria arrendatária. A subcláusula 13.1.19 do instrumento contratual estabelece que a responsabilidade pela não efetivação da demanda projetada pertence à arrendatária, mesmo que tal cenário decorra da implantação de novos portos ou instalações portuárias privadas na área de influência:

“13.1. Com exceção das hipóteses previstas neste Contrato, a Arrendatária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados ao Arrendamento, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:

[...] 13.1.19. Não efetivação da demanda projetada por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novos portos organizados ou novas instalações portuárias privadas, dentro ou fora da Área de Influência do Porto Organizado;”

36. Portanto, a assunção contratual de riscos concorrenciais amplos indica que a manutenção de uma operação de graneis preexistente no porto público não configura quebra de expectativa jurídica ou desequilíbrio econômico.
37. Além disso, o arcabouço regulatório dispõe de mecanismos específicos para gerir o ambiente competitivo. Durante a audiência pública anterior ao leilão, esclareceu-se que o modelo de preço-teto (**price cap**) poderia ser revisto ou suprimido caso fosse identificado um cenário de livre concorrência. Essa previsão demonstra que a regulação visa proteger o usuário contra abusos de poder econômico em cenários de baixa competição, mas não garante reserva de mercado ou faturamento mínimo ao investidor, incentivando, ao contrário, a eficiência por meio da disputa de mercado.
38. Mesmo que assim não se entenda, caso a arrendatária considere que a operação do Tecon Salvador S.A. compromete e/ou prejudica a viabilidade de seu contrato, deve-se utilizar as vias administrativas adequadas perante a Antaq. O pleito de revisão de parâmetros tarifários ou de reequilíbrio é o caminho previsto na norma para ajustar a relação contratual, não cabendo a esta Corte atuar para tutelar interesses eminentemente privados.
39. Após a conclusão da instrução processual, sobreveio aos autos a notícia de que o Tecon Salvador S.A. ajuizou ação anulatória em face da União (processo 1036897-53.2025.4.01.3400, em curso na 18ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal), sob o fundamento de violação ao devido processo legal na edição do Despacho Decisório 14/2024. A referida ação judicial questiona a legitimidade do ato administrativo que impôs a limitação quantitativa de carga, argumentando que a restrição foi estabelecida sem a observância do contraditório e da ampla defesa, além de ferir os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, dada a continuidade histórica das operações de graneis sólidos no terminal.
40. No âmbito dessa demanda judicial, foi concedida antecipação de tutela para suspender os efeitos do despacho e a consequente limitação anual de 50 mil toneladas de movimentação de graneis sólidos. O magistrado fundamentou a decisão na probabilidade do direito e no perigo de dano, destacando que a restrição imediata poderia inviabilizar operações iminentes, como a atracação de navios já programados, gerando prejuízos econômicos diretos e riscos de descontinuidade de um serviço portuário essencial, com impactos negativos na cadeia logística da região.
41. Apesar da relevância desse novo cenário jurídico, não se justifica a reabertura da instrução processual no âmbito deste Tribunal. Eventuais vícios procedimentais ou de mérito na edição



da norma já estão sob o crivo do Poder Judiciário, que detém a competência para anular atos administrativos por ilegalidade.

42. Em estrita observância ao princípio da independência das instâncias, é imperativo reconhecer que este Tribunal não atua como instância revisora das decisões da Justiça Federal, assim como o inverso não se aplica às competências constitucionais de controle externo. A retomada da instrução nesta Corte poderia, inclusive, contribuir para o aumento da insegurança jurídica. Portanto, o desfecho da lide judicial deve ser aguardado sem que isso impeça o prosseguimento do feito nesta Corte, respeitando-se as esferas de atuação de cada órgão.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 943/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.922/2024-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Ministério de Portos e Aeroportos.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia das Docas do Estado da Bahia; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathália Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Tecon Salvador S.A.; Renan Freitas Rodrigues da Silva (77286/OAB-DF), representando ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, convertida a partir de denúncia, acerca de possíveis irregularidades na celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 12/2000, firmado entre a União e a Tecon Salvador S.A., referente à inclusão de granéis sólidos entre os perfis de carga autorizados,

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação à representante (ATU 12 Arrendatária Portuária SPE S.A.), ao Tecon Salvador S.A., à Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e ao Ministério de Portos e Aeroportos; e

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



10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0943-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 009.062/2025-4

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - MANAUS/AM - INSS/MPS

Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL SEM CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS). CONDENAÇÃO DO RESPONSÁVEL EM PROCESSO PENAL. CONTAGEM DOS MARCOS PRESCRICIONAIS SEGUNDO A LEGISLAÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONSIDERAR GRAVES AS CONDUTAS IMPUTADAS AO RESPONSÁVEL. INABILITAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 67), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigentes da unidade (peças 68 e 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: 88/552.582.385-0, de titularidade do segurado Moraes Pessoa Santos (peça 16, p. 1), 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 2204/2024.*
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\$ 41.807,70, 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:*

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/9/2012	601,26
13/9/2012	0,74
29/10/2012	622,00
6/11/2012	622,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

10/12/2012	0,74
10/12/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
6/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
5/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	678,00
9/12/2013	0,74
9/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
13/3/2014	724,00
7/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	724,00
5/12/2014	0,74
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
8/10/2015	788,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	0,74

8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
11/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
14/11/2016	880,00
9/12/2016	0,74
9/12/2016	880,00
9/1/2017	880,00
8/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00

8.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

8.2.2. **Responsável:** *Genésio Almeida Vinente.*

Conduta: *conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.*

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.*

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 28608/2025 – Seproc (peça 62)*

Data da Expedição: *31/7/2025*

Data da Ciência: *6/8/2025 (peça 65)*

Observação: *Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 61).*

Fim do prazo para a defesa: *21/8/2025*



Comunicação: Ofício 28609/2025 – Seproc (peça 63)

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 no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 61).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 66), 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 9/3/2017, 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\$ 68.386,13, 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, 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, 2201/2024, 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 344	Efeito
0	9/3/2017	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 3)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	20/7/2017	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 rege-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. *Analizando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 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 Vinente	009.060/2025-1 [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: 2201/2024)"]
	010.214/2025-9 [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: 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)"] 009.029/2025-7 [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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 009.038/2025-6 [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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 010.201/2025-4 [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)"] 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)"] 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)"] 010.931/2025-2 [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)"] 010.924/2025-6 [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)"] 010.930/2025-6 [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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)"] 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)"] 010.928/2025-1 [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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)"] 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)"] 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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)"] 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)"] 007.786/2025-5 [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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)"] 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)"] 010.926/2025-9 [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)"] 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)"] 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)"] 010.909/2025-7 [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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)"] 009.096/2025-6 [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: 2207/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)"] 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)"] 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)"] 009.079/2025-4 [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)"] 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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)"] 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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)"] 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)"] 009.028/2025-0 [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: 2122/2024)"] 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 previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)"] 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)"] 010.914/2025-0 [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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 009.068/2025-2 [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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 010.221/2025-5 [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)"] 008.996/2025-3 [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: 2161/2024)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 010.938/2025-7 [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: 2236/2024)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)"] 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 PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)"] 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 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 61 a 66).

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 carregada.

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. *Cumprir avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 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 (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/9/2012	601,26
13/9/2012	0,74
29/10/2012	622,00
6/11/2012	622,00
10/12/2012	0,74
10/12/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00



8/4/2013	678,00
6/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
5/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	678,00
9/12/2013	0,74
9/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
13/3/2014	724,00
7/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	724,00
5/12/2014	0,74
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
8/10/2015	788,00
9/11/2015	788,00

7/12/2015	788,00
7/12/2015	0,74
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
11/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
14/11/2016	880,00
9/12/2016	0,74
9/12/2016	880,00
9/1/2017	880,00
8/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 8/10/2025: R\$ 82.092,55.

- 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.”*
2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), ao manifestar sua concordância com a proposta da unidade técnica, teceu as seguintes considerações (peça 70):
- “Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela AudTCE (peças 67-69), sem prejuízo de registrar ressalva no que diz respeito ao exame da prescrição, 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.*
2. *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 (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial de titularidade do segurado Moraes Pessoa Santos (peça 16, p. 1), sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

2. No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 41.807,70, com responsabilidade atribuída ao Sr. Genésio Almeida Vinente. A ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários – conduta atribuída ao responsável – permitiu que o beneficiário tivesse acesso a valores a que não tinha direito, resultando em dano ao Erário.

3. No exame de procedibilidade do processo, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 98/2024, a unidade instrutiva situou que, embora o valor atualizado do prejuízo seja inferior aos R\$ 120.000,00 estabelecidos no art. 6º, inciso I, do referido normativo – o que importaria na dispensa da instauração da TCE –, existe mais de uma centena de outros processos discutindo débitos em face



da mesma conduta, com outros benefícios irregulares concedidos, o que materializa a necessidade de continuidade do feito.

4. Sobre a prescrição, embora tenha transcorrido mais de cinco anos entre o evento processual “Monitoramento Operacional de Benefícios”, à peça 16, em 20/7/2017, e o evento “Ultimação de Instrução”, às peças 5 a 7, de 18/9/2023, existe sentença condenatória contra o responsável, no bojo da “Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200-4ª VARA-MANAUS”. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, segundo o qual *“quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”*.

5. É de se dizer que, no âmbito da aduzida ação, o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática dos crimes previstos nos arts. 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.

6. Devidamente citado, o responsável permaneceu silente, o que importa na declaração de sua revelia, sem prejuízo à regular continuidade do processo (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992).

7. Em análise meritória destes autos, situo que os seguintes acórdãos já proferiram sentença condenatória contra o responsável: 2.307/2025, 2.609/2025, 2.680/2025, 2.753/2025, 2.937/2025, 2.938/2025, 2.939/2025, 2.940/2025, 2.941/2025, 2.942/2025 e 546/2026 – todos do Plenário; 7.473/2025, 7.475/2025, 8.042/2025 e 8.043/2025, todos da Primeira Câmara; e 6.830/2025, 6.831/2025, 6.651/2025 e 6.794/2025, da Segunda Câmara.

8. Em diversas decisões proferidas pelo Plenário, houve a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pela mesma irregularidade de que trata o presente processo, o que poderia questionar a avaliação de conveniência da aplicação de tal medida.

9. Segundo a jurisprudência desta Corte, contudo, *“Aplicam-se as regras de limitação temporal para cumulação de sanções de declaração de inidoneidade, definidas no Acórdão 348/2016-TCU-Plenário [que tratou de sanção por inidoneidade], às sanções de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal impostas ao mesmo responsável, limitando-as, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, ao total de oito anos, a serem cumpridas sucessivamente”* (Acórdão 714/2016-Plenário, relatado pelo Min. Vital do Rêgo). Ou seja, havendo várias apenações de mesma natureza contra o mesmo agente, elas não rodam em paralelo, mas são cumpridas sucessivamente e há teto temporal para o “conjunto” (em analogia com a lógica de unificação do art. 75 do Código Penal).

10. Pelo que dissertei, considerando a infringência de diversos dispositivos legais (art. 20 da Lei 8.742/1993; art. 117, IX e XII e art. 132, IV, ambos da Lei 8.112/1990, c/c o art. 10, VII, da Lei 8.429/1992), anuindo às conclusões da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), julgo que as contas do Sr. Genésio Almeida Vinente devem ser consideradas irregulares, com a respectiva condenação em débito no valor total da citação, com multa aplicada de R\$ 75.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992), cerca de 100% do valor atualizado do débito, haja vista a gravidade das condutas imputadas ao responsável, objeto de condenação penal. Nessa linha, deve-se aplicar a sanção de inabilitação para ocupação de cargo ou função pública (art. 60 da Lei 8.443/1992), pelo prazo de cinco anos.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 944/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.062/2025-4.
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. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - MANAUS/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do Sr. 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 este 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\$)
13/9/2012	601,26
13/9/2012	0,74
29/10/2012	622,00
6/11/2012	622,00
10/12/2012	0,74
10/12/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00



8/4/2013	678,00
6/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
5/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	678,00
9/12/2013	0,74
9/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
13/3/2014	724,00
7/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	724,00
5/12/2014	0,74
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
8/10/2015	788,00
9/11/2015	788,00



7/12/2015	788,00
7/12/2015	0,74
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
11/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
14/11/2016	880,00
9/12/2016	0,74
9/12/2016	880,00
9/1/2017	880,00
8/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00

9.2. aplicar ao Sr. 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\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este 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 presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. aplicar ao Sr. 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 do TCU;

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 das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, 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 este 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. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0944-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 023.905/2025-5

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO DE AUDITORIA NO PROGRAMA NACIONAL DE RASTREABILIDADE DE PRODUTOS AGROTÓXICOS E AFINS (PNRA). INCLUSÃO DA AUDITORIA NO PLANO DE FISCALIZAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) (peça 38), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigentes da unidade (peças 39 e 40):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se do Ofício 766/2025-CAPADR, de 28/11/2025 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, solicita fiscalização de política pública mediante Requerimento 252/2025-CAPADR aprovado na Comissão (peça 4), anexo ao ofício.*
2. *O documento encaminhado, de autoria da deputada Coronel Fernanda, requer do TCU a realização de fiscalização de política pública implantada pela Portaria MAPA/SDA 805, de 9/6/2025, nos aspectos de viabilidade técnica, econômica, jurídica e concorrencial, assim como dos atos subsequentes que deram seguimento ao Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA), desenvolvidos pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa).*
3. *Destacam-se os alertas do Despacho de Expediente (peça 7) em relação a esta SCN, especialmente: tratar o processo como prioritário, de forma a viabilizar o atendimento integral dos prazos previstos no art. 15 da Resolução - TCU 215/2008 (neste caso 180 dias); contatar a Aspar, caso haja necessidade de esclarecimentos ou negociação de escopo com a comissão do Congresso Nacional; quando da elaboração da proposta de encaminhamento, mencionar a comissão, o número do requerimento e o parlamentar interessado, bem como alertar o relator quanto à existência de processos em tramitação que tenham conexão parcial ou integral dos objetos com o da solicitação, para as providências previstas no art. 14, inciso III.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. *O Regimento Interno do TCU, no art. 232, inciso III, e a Resolução TCU 215/2008, no art. 4º, inciso I, alínea “b”, conferem legitimidade aos presidentes de comissões da Câmara dos Deputados para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União, quando a solicitação é aprovada na respectiva comissão.*
5. *O objeto da demanda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados diz respeito à realização de auditoria operacional de programa conduzido por unidade administrativa do Poder Executivo, atraindo a competência do Tribunal de Contas da União nos termos do inciso IV do art. 71 da Constituição Federal. Assim, legitimada a autoridade solicitante e reconhecida a competência fiscalizatória desta Corte de Contas, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).*

EXAME TÉCNICO

6. *Em relação ao tema agrotóxicos, o TCU já realizou, no âmbito do TC 007.951/2019-1, auditoria operacional para identificar e propor correções nas disfunções burocráticas do registro de agrotóxicos pelo governo federal.*
7. *Recentemente, encerrou-se o TC 025.369/2020-2, no qual foi concluído o monitoramento de deliberações do TC 010.084/2017-7 que versavam sobre a implantação do Sistema Unificado de Informação, Petição e Avaliação Eletrônica (Sispa), o qual integra os sistemas do Mapa, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) para registro de agrotóxicos.*
8. *Salienta-se que não houve ainda trabalho específico em relação ao Programa Nacional*

de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins, ou seja, não há processos em tramitação com conexão direta com objeto desta solicitação do Congresso Nacional.

9. *Na instrução inicial desta unidade técnica, fez-se análise preliminar das manifestações apresentadas pelo requerente, tendo sido proposta a realização de diligência junto ao Mapa para que apresentasse documentos/esclarecimentos em relação ao estágio atual do PNRA, especialmente a análise do impacto regulatório do programa, os normativos vigentes, os resultados dos trabalhos do grupo técnico criado para o desenvolvimento do programa e outros documentos relacionados ao tema (peças 9-12).*
10. *Em resposta, o Mapa apresentou a documentação constante nas peças 13-25, resumida no quadro a seguir:*

Quadro 1: Documentação apresentada em atendimento à diligência do TCU

Documentação	Descrição	Peça
<i>Ofício 1/2026/CORIC/AECI/MAPA</i>	<i>Encaminha a documentação em resposta à diligência</i>	<i>13</i>
<i>Minuta de Portaria</i>	<i>Minuta de norma em elaboração que substituiria as Portarias Mapa 805 e 817/2025, atualmente em vigor</i>	<i>14</i>
<i>Atas de reuniões do Grupo de Trabalho criado para tratar do PNRA (Portaria SDA/MAPA 1.212/2024)</i>	<i>Deliberações do grupo de trabalho em relação ao PNRA na 2ª e 4ª reuniões do GT</i>	<i>15-17</i>
<i>Relatórios preliminares do Grupo de Trabalho e do Grupo de Trabalho Técnico-LOG (Portaria 57/2025)</i>	<i>Relatório técnico sobre as análises das propostas para o desenvolvimento tecnológico de ferramentas de rastreabilidade e certificação para agrotóxicos, bem como proposta de alteração de ato normativo que contemple soluções de controle de produção e rastreamento seguro para agrotóxico.</i>	<i>18-19</i>
<i>Portarias MAPA 808 e 817/2025</i>	<i>Altera e prorroga prazos da Portaria Mapa 805/25, que instituiu o PNRA</i>	<i>20-21</i>
<i>Relatório de análise de impacto regulatório</i>	<i>Descreve o problema regulatório caracterizado pela inexistência de um sistema nacional integrado de rastreabilidade de agrotóxicos e afins, identifica as alternativas consideradas (inação, autorregulação voluntária e regulamentação obrigatória), avalia os impactos econômicos, sociais e ambientais de cada opção, bem como apresenta a análise de custo-benefício que fundamentou a recomendação pela adoção do Programa Nacional de</i>	<i>22</i>

	<i>Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA) como alternativa regulatória mais eficiente e eficaz</i>	
<i>Nota Técnica 105/2025/CGAA/DSV/SDA/MAPA</i>	<i>Apresenta subsídios para a Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente ao PNRA</i>	23
<i>Informação 11/2026/CGAA/DSV/SDA/MAPA</i>	<i>Resposta à diligência – Consolidação das informações solicitadas pelo TCU</i>	24

11. *A Informação 11/2026 (peça 24) consolida as respostas ao ofício de diligência do TCU. Esse documento menciona que a Análise de Impacto Regulatório e a Nota Técnica 105/2025 referem-se à avaliação técnica, jurídica, econômica, social e ambiental da proposta regulatória. Informa ainda que o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) descreve, de forma detalhada, o problema regulatório enfrentado. A AIR explicita o amparo legal da medida, com fundamento, entre outros, na Lei 14.785/2023, que atribui ao Mapa competências relativas ao controle, à fiscalização, ao monitoramento e à rastreabilidade de agrotóxicos e afins, bem como na Lei 14.515/2022, que instituiu o marco legal do autocontrole.*
12. *Ainda esclarece a Informação 11/2026 que, até o momento, não foi editada norma que revogasse a Portaria 805/2025. Somente foram ajustados prazos (Portarias Mapa 808 e 817/2025). Há, no entanto, estudo visando à modificação da Portaria 805/2025.*
13. *Sobre o grupo técnico de trabalho para desenvolver a operacionalização da rastreabilidade logística no âmbito do PNRA, o Mapa alegou que o grupo ainda continua ativo e se reunindo para as análises das iniciativas estratégicas em relação ao programa (peça 24, p. 3).*
14. *O Mapa esclarece ainda que o PNRA encontra-se em fase de avaliação e deliberação no âmbito das instâncias administrativas competentes e que foram elaborados documentos técnicos e jurídicos de caráter preparatório, com vistas a subsidiar a discussão e o eventual aperfeiçoamento do marco normativo aplicável (peça 24, p. 3).*
15. *A documentação constantes das peças 26-36 foram enviadas pelo Mapa por engano e não se relacionam com este processo. Atendendo à orientação da Seproc a Assessoria Especial de Controle Interno do Mapa solicitou a exclusão dessas peças indevidamente anexadas a este processo (peça 37). Assim, essas peças devem ser desentranhadas dos autos após autorização do Ministro-Relator, conforme art. 17 da Resolução-TCU 259/2014.*
16. *Os conteúdos dos documentos mencionados no quadro 1 acima estão mais detalhados ao longo desta instrução.*

Análise

17. *O autor do pedido de fiscalização, Deputado Federal Rodolfo Nogueira, chancelou em seu ofício as informações constantes no requerimento da Deputada Federal Coronel Fernanda, no qual se expressam os seguintes aspectos do PNRA para os quais se pleiteia a atuação do TCU (peça 4):*
 - a) *a opção tecnológica baseada no Brasil-ID/RFID e a existência de alternativas mais eficazes ou menos onerosas;*

- b) *os custos de conformidade impostos aos agentes privados (fabricantes, importadores, distribuidores, transportadores e produtores rurais);*
 - c) *os impactos concorrenciais, em especial sobre micro, pequenas e médias empresas do agro;*
 - d) *a existência de sobreposição com sistemas públicos já estruturados (NF-e, receituário agrônomo, cadastros estaduais / federais etc);*
 - e) *o processo regulatório adotado, incluindo governança, transparência, participação social e motivação técnica das decisões;*
 - f) *o plano de custeio, previsão orçamentária e matriz de riscos da política pública;*
 - g) *a aderência aos princípios constitucionais da eficiência, proporcionalidade, razoabilidade e economicidade.*
18. *A autora do requerimento demonstrou sua preocupação com os elevados impactos econômicos e operacionais do PNRA para toda a cadeia do agronegócio sem que haja a demonstração dos benefícios proporcionais ao gasto privado e ao impacto regulatório. Ainda questionou a edição da Portaria 805/2025, que criou esse programa, antes mesmo da conclusão do grupo de trabalho criado em 2024 e sem prévia avaliação do impacto regulatório (peça 4, p. 2).*
19. *O PNRA foi intituído pela Portaria Mapa 805, de 9/6/2025, com a finalidade de promover a rastreabilidade de produtos agrotóxicos e afins em toda a sua cadeia produtiva e logística, garantir os objetivos da defesa agropecuária, além de subsidiar ações de prevenção a fraudes contra a saúde pública e às relações de consumo, segurança do alimento e o risco ambiental e à saúde.*
20. *Essa norma prevê como instrumento do PNRA o Sistema Integrado de Rastreabilidade (SIR), que é uma plataforma tecnológica responsável por coletar, armazenar, processar e disponibilizar informações relativas à rastreabilidade de agrotóxicos e afins (art. 2º, II). Esse sistema deve ser desenvolvido e operacionalizado por meio dos seguintes requisitos: a) permitir a gestão e o processamento dos dados provenientes dos identificadores de rastreabilidade e dos eventos registrados ao longo da cadeia; b) garantir a interoperabilidade com outros sistemas governamentais relevantes como o Sistema Unificado de Informação, Petição e Avaliação Eletrônica (Sispa), Sistema Eletrônico de Informações (SEI), Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (Sigpbf), com plataformas de rastreabilidade logística e com sistemas de logística reversa, visando à otimização, à não duplicação de informações e à consolidação de dados para fiscalização e gestão de riscos; c) submeter-se a auditorias periódicas de segurança da informação e conformidade, objetivando assegurar a plena adequação com os padrões estabelecidos e a mitigação dos riscos identificados; e d) estabelecer níveis diferenciados de acesso às informações, respeitando o sigilo comercial e as informações estratégicas das empresas.*
21. *O art. 9º dessa norma estabelece que a rastreabilidade da movimentação física das cargas de agrotóxicos e embalagens vazias deverá ser implementada utilizando-se tecnologias que atendam aos requisitos técnicos de segurança, interoperabilidade e rastreamento em tempo real, por meio da integração de dados com Plataformas de Rastreabilidade Logística e outros sistemas que permitam o monitoramento eletrônico e o acompanhamento da cadeia de transporte.*
22. *Já o art. 10 diz que os veículos utilizados para o transporte de agrotóxicos e embalagens vazias deverão integrar o Sistema Nacional de Identificação, Rastreamento e*

Autenticação de Mercadorias (Brasil-ID / Rastro-ID), seguindo os padrões e metodologia do Programa Brasil-ID / Rastro-ID. A rastreabilidade contemplará, no mínimo e conforme capacidades da plataforma Brasil-ID / Rastro-ID, informações sobre origem, destino, transportador, identificação do veículo e principais etapas da movimentação de agrotóxicos e afins (parágrafo único do art. 12).

23. *A implementação do PNRA ocorrerá em três fases, quais sejam: a de estruturação, a de expansão gradual e a de consolidação e logística reversa (art. 16).*
24. *Em 22/7/2025, foi publicada a Portaria Mapa 817 (peça 20), que prorrogou por sessenta dias os prazos estabelecidos na Portaria Mapa 805/2025 e abriu consulta pública até 31/7/2025 para que os eventuais interessados apresentassem propostas de alteração dessa última portaria.*
25. *Antes mesmo da Portaria 805/2025, o Mapa, por meio da Portaria SDA/MAPA 1.212/2024, havia instituído grupo de trabalho com o objetivo de analisar as propostas para o desenvolvimento tecnológico de ferramentas de rastreabilidade e certificação para agrotóxicos e propor a alteração ou a edição de ato normativo que contemple as soluções de controle de produção e rastreamento seguro para agrotóxicos.*
26. *Também foi criado o Grupo de Trabalho Técnico (GTT-LOG), por meio da Portaria Mapa 57, de 17/10/2025, com a finalidade de formular propostas para o desenvolvimento e a operacionalização da rastreabilidade logística no âmbito do PNRA. Integram esse grupo apenas servidores do Mapa.*
27. *Conforme o quadro 1 desta instrução, foram juntados aos autos, em resposta à diligência do TCU, relatórios técnicos e atas de reuniões produzidos por esses grupos (peças 15-19).*
28. *O relatório produzido pelo grupo de trabalho da Portaria SDA/MAPA 1.212/2024 (peça 19) contextualiza a origem do PNRA e outros programas correlatos. Segundo esse documento do GT, a Lei 14.515/2002, conhecida como Lei de Autocontrole, instituiu normas voltadas à obrigatoriedade dos programas de autocontrole conduzidos por agentes privados submetidos à defesa agropecuária.*
29. *Ao Mapa coube, nos termos do art. 10 da Lei de Autocontrole, estabelecer os requisitos mínimos para o desenvolvimento dos programas de autocontrole, expedir normas complementares e definir os procedimentos oficiais para sua verificação. Assim, pelos contornos do arcabouço legal, participam da cadeia de insumos os agentes que, dentre eles os agrotóxicos, devem garantir que seus produtos atendam aos requisitos de inocuidade, de identidade, de qualidade e de segurança, inseridos nesse contexto a rastreabilidade dos produtos (peça 19, p. 2).*
30. *Nesse contexto normativo, veio a Lei 14.785/2023 visando simplificar e agilizar os procedimentos de registro de agrotóxicos, aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização. São competências atribuídas ao Mapa por essa lei analisar propostas de edição e de alteração de atos normativos sobre as matérias tratadas nesta lei e promover ajustes e adequações considerados cabíveis quanto aos agrotóxicos (peça 19, p. 2).*
31. *Também a Lei 14.785/2023 estabeleceu um sistema eletrônico integrado de controle para agrotóxicos, por meio do Sistema Unificado de Cadastro e de Utilização de Agrotóxicos e de Produtos de Controle Ambiental Informatizado, a ser implementado pelos órgãos federais competentes, o que permitiria a implantação de sistema de rastreabilidade (peça 19, p. 4).*

32. *O relatório do GT ainda menciona as várias ilegalidades no comércio de defensivos agrícolas. Estima-se que cerca de 28% do mercado brasileiro desses produtos seja composto por produtos ilegais (contrabando e falsificação), o que evidencia a necessidade de soluções que permitam a verificação da autenticidade e a rastreabilidade dos produtos ao longo da cadeia de distribuição (peça 19, p. 6).*
33. *O GT chama a atenção que a padronização de ferramentas de verificação de autenticidade ou o emprego de soluções tecnológicas únicas e generalizadas pode fragilizar o sistema, tornando-o mais suscetível à imitação e à fraude. Isso porque os produtos ilegais — falsificados, adulterados ou contrabandeados — operam à margem do sistema regulado e, muitas vezes, se aproveitam da aparência de legalidade para enganar o consumidor e burlar a fiscalização (peça 19, p. 6).*
34. *Outro ponto destacado é que os procedimentos de rastreabilidade também não possuem a aptidão para inibir, por si sós, o comércio ilegal de produtos. Trata-se de ferramentas concebidas para atuar dentro dos limites da cadeia formal, operando exclusivamente sobre insumos devidamente registrados, fabricados e comercializados por empresas legalmente estabelecidas. Produtos falsificados, adulterados ou contrabandeados estão, por definição, fora do escopo de controle da indústria legítima, razão pela qual não podem ser alcançados por sistemas de rastreabilidade implementados no âmbito regulado (peça 19, p. 7).*
35. *Como vulnerabilidades do sistema atual, o GT destacou: a insuficiência dos mecanismos e processos atuais de controle fiscalizatório em razão da falta de integração entre os órgãos competentes, carência de recursos humanos especializados e ausência de sistemas interoperáveis de informação; falta de implantação do Sistema Unificado de Cadastro e de Utilização de Agrotóxicos e de Produtos de Controle Ambiental Informatizado previsto na Lei 14.785/2023; dificuldade de acompanhamento do ciclo completo dos produtos; assimetria regulatórias com outros países (peça 19, p. 8-10).*
36. *O GT trouxe ainda, no relatório, algumas contribuições/sugestões das entidades relacionadas ao setor e empresa de medicamentos, tais como: implantação de código de barra identificador dos produtos nos rótulos; implantação de sistema QR code nas embalagens individuais, caixas e pallets; implantação futura de sistema único de controle e estender a rastreabilidade aos canais de distribuição dos produtos; impressão direta de códigos Datamatrix na embalagem primária; utilização de códigos randômicos, dificultando a falsificação; disponibilização de consulta eletrônica, permitindo ao consumidor verificar a autenticidade do produto no site da empresa, entre outras (peça 19, p. 10-17).*
37. *Algumas conclusões mencionadas pelo GT: as fabricantes devem ter autonomia para escolha de qual tecnologia/sistema adotar; uma única ferramenta para informar autenticidade torna todo o sistema produtivo mais vulnerável a falsificação daquela única ferramenta; não é recomendável a adoção de qualquer tecnologia baseada em tecnologias Rfid, considerando o custo e inviabilidade técnica (peça 19, p. 17).*
38. *Para a fase de implementação, o GT opinou que a etapa deve ocorrer de forma escalonada e progressiva a partir da classificação toxicológica e ambiental dos produtos. Nessa fase, o GT pode dar importantes contribuições, como avaliação de impacto regulatório, elaboração de norma complementar e guia técnico, treinamentos, discussões com a cadeia de distribuição etc (peça 19, p. 17-19).*
39. *O GT destacou ainda a importância da implantação de indicadores de desempenho mensuráveis para o monitoramento e avaliação (peça 19, p. 20).*

40. *Por fim, o GT conclui que a implantação do sistema de rastreabilidade para o setor de agrotóxicos representa avanço estratégico fundamental para a segurança agropecuária nacional. O primeiro passo é a edição dos atos normativos que definam os requisitos básicos do sistema de rastreabilidade e os procedimentos oficiais de verificação dos programas de autocontrole. É importante garantir que a implantação ocorra com baixo impacto financeiro para a cadeia produtiva (peça 19, p. 20).*
41. *Percebe-se que o relatório do GT forneceu importante diagnóstico e subsídio para a tomada de decisão dos gestores do Mapa.*
42. *O relatório de análise de impacto regulatório apresentado (peça 22) baseou-se na Nota Técnica 105/2025/CGAA/DSV/SDA/MAPA (peça 23). Destacam-se as seguintes informações desses documentos.*
43. *O setor de agrotóxicos no Brasil apresenta lacunas regulatórias associadas à inexistência de um sistema unificado de rastreabilidade. Entre os principais problemas identificados, salientam-se: falsificação de produtos, desvio de cargas, contrabando, eventuais fragilidades na logística reversa e dificuldade de monitoramento pelo Mapa da destinação final das embalagens (peça 22, p. 1).*
44. *Dados fornecidos pela Polícia Federal, indicam que entre 2012 a 2022, foram realizadas 538 ações de fiscalização com apreensão de aproximadamente 46.212,8 kg e 65.789,3 litros de agroquímicos contrabandeados, sendo que a maioria dos produtos possuem origem estrangeira, destacando-se a China, Uruguai e Paraguai. Aproximadamente 20% (vinte por cento) do mercado de agrotóxicos no Brasil é composto por produtos contrabandeados (peça 22, p. 1-2). Estima-se que o mercado ilegal de agrotóxicos movimente cerca de US\$ 3,6 bilhões anuais (20% de um total de US\$ 18 bilhões) (peça 22, p. 3).*
45. *O problema regulatório a ser enfrentado consiste na falta de mecanismos eficazes e integrados de rastreabilidade para toda a cadeia de agrotóxicos, desde a fabricação até a destinação final das embalagens. Essa lacuna permite a perpetuação de ilícitos, fragiliza a fiscalização, dificulta a responsabilização dos agentes econômicos e compromete a efetividade das políticas públicas (peça 22, p. 2).*
46. *A elaboração de um sistema integrado de rastreabilidade é importante em razão da necessidade de o Mapa ter que prover, por força de lei, a criação do Sistema Unificado de Informação, Petição e Avaliação Eletrônica (Sispa) e do Sistema Unificado de Cadastro e de Utilização de Agrotóxicos Informatizado (SCU), que preveem o cadastro de todos os agrotóxicos e dos estabelecimentos envolvidos na cadeia produtiva desses produtos, devendo disponibilizar o acesso aos registros para os estados e para o Distrito Federal (peça 22, p. 2).*
47. *A implantação de um sistema nacional integrado de rastreabilidade de agrotóxicos e afins constitui prioridade institucional do Mapa, tanto sob a ótica legal quanto sob os impactos econômicos, sanitários, ambientais e de governança pública (peça 22, p. 2).*
48. *As tecnologias e procedimentos a serem utilizados no PNRA – como sistemas de rastreabilidade, identificadores de produtos, integração logística com plataformas como o Brasil-ID/Rastro-ID e dispositivos de monitoramento em tempo real – já são exigidos e utilizados em outros setores regulados, de forma que os agentes econômicos da cadeia não enfrentarão investimentos inéditos ou desproporcionais (peça 23, p. 29).*
49. *O PNRA também potencializa a eficiência da fiscalização, ao integrar sistemas já existentes, como Sistema Unificado de Informação, Petição e Avaliação Eletrônica*

(SISPA) - instituído pela Lei 14.785/2023 -, Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do Mapa, Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) - criado pelo Decreto 660/1992, e o Brasil-ID/Rastro-ID, evitando a duplicidade de informações e ampliando a transparência (peça 23, p. 29).

50. *O Mapa deve instituir a rastreabilidade desde a produção/importação, passando pela logística, pelo monitoramento de resíduos de agrotóxicos em produtos de origem vegetal e o descarte de embalagens. Deve-se optar pela solução mais simples e sem custo adicional para a cadeia produtiva, assegurando o controle das embalagens e dos lotes de embalagens. A melhor opção é a utilização do QR Code, padrão internacional, combinado com a utilização do Programa Brasil-ID/Rastro-ID (peça 23, p. 30).*
51. *Voltando aos apontamentos do Requerimento 252/2025 (peça 4), a requerente alega que existem opções mais eficazes e menos onerosas do que baseada no Brasil-ID/RFID. O Programa Brasil-ID (<https://brasil-id.org.br/>) é um sistema nacional, baseado na tecnologia RFID (Identificação por Radiofrequência), criado para identificar, rastrear e autenticar mercadorias e documentos fiscais em circulação no Brasil. Ele visa a padronização, agilidade logística, redução de custos e combate à sonegação fiscal, integrando informações desde a produção até o consumidor final, sendo também aplicado em setores específicos como o de agrotóxicos. Utiliza tags RFID para rastreamento, permitindo a leitura automática de cargas e notas fiscais em alta velocidade (em postos fiscais, portos, etc.). O projeto é coordenado pelo Centro de Pesquisas Avançadas Wernher von Braun em conjunto com o ENCAT (Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais).*
52. *O Brasil-RFID apresenta algumas vantagens, tais como a automação da coleta de dados, redução de erros manuais e possibilidade de rastreamento em tempo real, especialmente em etapas logísticas e de armazenamento. Trata-se de tecnologia com uso consolidado em cadeias complexas e ambientes de alto volume transacional. Entretanto, pode implicar custos elevados de implantação e manutenção, especialmente quando considerado o universo pulverizado de agentes econômicos (fabricantes, importadores, distribuidores, cooperativas, revendas e produtores rurais), bem como a necessidade de leitores, infraestrutura física, integração sistêmica e suporte técnico contínuo.*
53. *Além disso, a aplicação de RFID no contexto de agrotóxicos pode enfrentar limitações operacionais, como: necessidade de etiquetagem individual por embalagem ou lote; perda ou dano físico das tags em ambientes agressivos (umidade, abrasão, manuseio); dependência de infraestrutura de leitura em áreas rurais com conectividade limitada. Assim é possível que a preocupação da parlamentar seja procedente e que haja alternativas tecnológicas potencialmente mais eficazes ou menos onerosas. Seguem algumas alternativas de tecnologia mencionadas na internet:*
 - a) *identificação por QR Code ou Data Matrix vinculada a banco de dados central, com leitura via dispositivos móveis, pois apresenta menor custo unitário de implementação; maior flexibilidade operacional; facilidade de adoção pelos agentes da cadeia; escalabilidade nacional com uso de infraestrutura já existente;*
 - b) *rastreabilidade por lote (e não por unidade), que reduz significativamente o custo de etiquetagem; é suficiente para fins de fiscalização, recall e controle sanitário; alinhada a práticas internacionais de regulação de insumos agrícolas;*
 - c) *integração de sistemas declaratórios eletrônicos (produção, venda, receituário agrônomo, aplicação e devolução de embalagens); menor custo tecnológico direto; maior foco na governança da informação; compatibilidade com bases já operadas por*

Mapa, Anvisa, Ibama e estados;

- d) *arquitetura tecnológica híbrida, permitindo o uso de RFID apenas em elos críticos (ex.: fabricação, importação e centros de distribuição), combinada com QR Code e registros eletrônicos nas demais etapas. Tal tecnologia permite otimizar o custo-benefício; reduz barreiras de entrada; mantém capacidade de rastreamento sistêmico.*
54. *Dessa forma, embora a solução baseada em Brasil-ID/RFID, indicada pelo Mapa, seja tecnicamente viável, sua adoção como modelo único e obrigatório para todo o PNRA pode não representar a alternativa mais eficiente sob a ótica da economicidade, proporcionalidade e razoabilidade. Trata-se de assunto tecnicamente complexo necessitando de aprofundamento para alguma conclusão.*
55. *Outro ponto levantado no Requerimento é a imposição de custos de conformidade aos agentes privados integrantes da cadeia produtiva. Infere-se que haja a necessidade da adaptação de linhas de produção e embalagens para inserção de mecanismos de identificação e rastreabilidade (RFID, QR Code ou similares); investimentos em sistemas de informação, integração de bases e segurança de dados; adequação de processos internos de controle de lotes, expedição e comunicação com o sistema nacional; capacitação de equipes técnicas e administrativas, entre outros.*
56. *Ainda distribuidores, cooperativas e revendas podem ter custos com aquisição de equipamentos de leitura e registro (quando aplicável); adaptação de sistemas de gestão e controle de estoque; aumento do tempo e da complexidade operacional nas etapas de recebimento e venda; risco de sanções por inconsistências cadastrais ou falhas de registro.*
57. *Os transportadores incorreriam em custos associados à obrigação de registro e atualização de informações logísticas; integração com sistemas de rastreabilidade e fiscalização; adequação documental e operacional para evitar autuações em trânsito.*
58. *Também, os produtores rurais, especialmente os de pequeno e médio porte, são os mais sensíveis aos custos de conformidade, que incluem: necessidade de acesso a dispositivos digitais e conectividade; tempo adicional para registro de aquisição, uso e devolução de embalagens; capacitação para uso do sistema; risco de penalidades por falhas formais, ainda que sem dano material.*
59. *Salienta-se que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo (PDL 312/2025) visando à suspensão da Portaria 805/2025 devido a custos e complexidade para o setor, com prorrogação de prazos para ajustes.*
60. *Quanto ao apontamento do Requerimento sobre a possibilidade de sobreposição do Brasil-ID/RFID com sistemas públicos já estruturados (NF-e, receituário agrônomo, cadastros estaduais/federais etc), de fato pode ser risco relevante. Um dos objetivos Brasil-ID é desenvolver soluções de integração de sistemas (middleware), que possibilitará incorporar, de forma automática, os diversos sistemas de informação que irão interagir com os sistemas do Brasil-ID, como, por exemplo, a interface de comunicação com os sistemas da Nota Fiscal Eletrônica. Além disso, o middleware também suportará comunicação padronizada para integração de todos os Leitores de RFID e Sistemas de Comunicação associados que estarão distribuídos pelo território nacional <https://brasil-id.org.br/sistema-nacional-de-identificacao/>).*
61. *Uma insatisfatória integração entre o PNRA e os sistemas existentes pode resultar em duplicidade de registros e declarações pelos agentes privados; aumento desnecessário dos custos de conformidade; maior probabilidade de erros, inconsistências e autuações*

por falhas meramente formais; perda de eficiência no uso de informações já disponíveis ao poder público; fragmentação da governança e dificuldade de fiscalização integrada.

62. *Em relação à menção do processo regulatório adotado, incluindo governança, transparência, participação social e motivação técnica das decisões no âmbito do PNRA, alguns aspectos podem ser avaliados como: se os normativos foram elaborados a partir de consulta pública prévia ampla e com Avaliação de Impacto Regulatório Adequado (AIR), bem como se houve participação social suficiente no processo decisório. Ainda fragiliza o programa o fato de ter sido criado a partir de ato infralegal (portaria), ficando suscetível, inclusive, a risco de judicialização.*
63. *Também, a governança do PNRA demanda arranjo institucional claro, com definição objetiva de papéis, responsabilidades e instâncias decisórias entre os diversos órgãos envolvidos (Mapa, Anvisa, Ibama, entes federativos e demais atores).*
64. *É importante ainda conhecer se as decisões regulatórias no âmbito do PNRA estão adequadamente motivadas, com base em evidências, estudos técnicos e análises comparativas de alternativas.*
65. *Outro ponto levantado no Requerimento é o plano de custeio, previsão orçamentária e matriz de riscos da política pública. Sobre isso, ressalta-se que o PNRA não conta com fundo específico nem cria dotação orçamentária própria. O modelo de custeio adotado é implícito e descentralizado, ou seja o custo do desenvolvimento, manutenção e governança do Sistema Integrado de Rastreabilidade recairia para o Mapa, sem segregação contábil específica. No entanto, a maior parte dos custos operacionais incorreria nos agentes privados, incluindo: fabricantes e formuladores; importadores; distribuidores; revendas; operadores logísticos. Esses agentes arcariam com aquisição de identificadores de rastreabilidade, adequação de sistemas internos, integração com o SIR, adaptação de processos logísticos e de controle de estoque, custos recorrentes de compliance regulatório. Não há, nos normativos, previsão de subsídio, equalização ou mecanismo de compensação econômica para esses custos.*
66. *Ainda sobre esse aspecto, ao que parece, não há estimativa formal de custos administrativos do Estado, não há quantificação dos custos privados nem análise de custo-efetividade, e diferenciação de impacto por porte econômico dos agentes.*
67. *Assim, o PNRA, ao que tudo indica, não apresenta previsão orçamentária explícita, não identifica ação orçamentária específica no PPA, LDO ou LOA, não vincula recursos a programas finalísticos existentes. Na prática, parece que o programa é executado por meio de remanejamento interno de recursos do Mapa e uso de estruturas existentes. Ou seja, é um programa com risco considerável de descontinuidade em cenários de contingenciamento e dependência excessiva da capacidade operacional da SDA/Mapa.*
68. *Conforme exposto, estão presentes vários riscos no PNRA, tais como instabilidade normativa, sobreposição regulatória com outros sistemas existentes, ausência de dotação orçamentária própria, custos excessivos impostos ao setor privado sem contrapartida pública, pequenos agentes com baixa capacidade de adaptação, repasse dos custos ao preço dos insumos agrícolas, barreira de entrada para pequenos distribuidores, impacto indireto sobre a produção agrícola, entre outros.*
69. *Percebe-se que o PNRA é tema de bastante relevância e materialidade, justificando fiscalização do TCU. O programa incide sobre toda a cadeia de agrotóxicos e afins, que movimenta dezenas de bilhões de reais por ano; afeta diretamente custos de produção, produtividade e competitividade; impõe investimentos significativos ao setor privado;*

cria obrigações novas e permanentes; afeta milhares de agentes econômicos, inclusive pequenos e médios do setor produtivo; altera processos logísticos e operacionais consolidados; tem efeitos estruturais e duradouros; consome capacidade administrativa e orçamentária do Mapa.

70. *Diante da relevância do objeto proposto e tendo em vista a ausência de ação de controle externo realizada pelo Tribunal que atenda a presente solicitação, opina-se favoravelmente à realização de fiscalização.*

CONCLUSÃO

71. *Esta solicitação oriunda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados contém requerimento para que seja instaurada fiscalização no Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA) implantado pela Portaria MAPA/SDA 805, de 9/6/2025.*

72. *O PNRA foi instituído com o propósito de efetivar a rastreabilidade de produtos agrotóxicos e afins em toda a sua cadeia produtiva e logística, garantir os objetivos da defesa agropecuária, além de viabilizar ações de prevenção a fraudes contra a saúde pública e às relações de consumo, segurança do alimento, risco ambiental e à saúde.*

73. *Restou demonstrado nesta instrução que a fiscalização solicitada procede e preenchem os requisitos de relevância e materialidade, além de o TCU ainda não ter trabalho anterior nesse Programa. O mercado de agrotóxicos movimenta dezenas de bilhões de reais anualmente, sendo bastante vulnerável à falsificação de produtos, desvio de cargas e contrabando. Há fragilidades na logística reversa e dificuldade de monitoramento pelo Mapa da destinação final das embalagens.*

74. *Estão presentes vários riscos no PNRA, tais como instabilidade normativa, sobreposição regulatória com outros sistemas existentes, ausência de dotação orçamentária própria, custos excessivos impostos ao setor privado sem contrapartida pública, pequenos agentes com baixa capacidade de adaptação, repasse dos custos ao preço dos insumos agrícolas, barreira de entrada para pequenos distribuidores, impacto indireto sobre a produção agrícola, entre outros.*

75. *Diante da relevância do objeto proposto e tendo em vista a ausência de ação de controle externo realizada pelo Tribunal que atenda a presente solicitação, opina-se favoravelmente à realização de fiscalização.*

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

76. *Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 766/2025-CAPADR, de 28/11/2025 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 252/2025-CAPADR aprovado na Comissão (peça 4), propondo:*

- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 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;*
- b) autorizar a AudSustentabilidade a realizar auditoria no Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA), nos termos do art. 239 do Regimento Interno do TCU;*
- c) realizar a imediata inclusão da auditoria no plano de fiscalização do Tribunal em andamento, conforme preconiza o art. 14, inciso II, da Resolução 215/2008;*



- d) *autorizar a AudSustentabilidade e a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) a adotar providências para realização de audiência com o colegiado solicitante para melhor definição do objeto, da abrangência, do prazo e da forma de atendimento de solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 12 da Resolução-TCU 215/2008;*
- e) *enviar cópia da decisão que vier a ser adotada presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;*
- f) *autorizar o desentranhamento das peças 26-36 conforme art. 17 da Resolução-TCU 259/2014 (parágrafo 14 desta instrução)."*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional de fiscalização da política pública implantada pela Portaria MAPA/SDA 805, de 9/6/2025, nos aspectos de viabilidade técnica, econômica, jurídica e concorrencial, assim como dos atos subsequentes que deram seguimento ao Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA), desenvolvidos pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), formulada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados (CAPADR), por meio do Ofício 766/2025-CAPADR, de 28/11/2025 (peça 3).

2. Conforme consignado na instrução da unidade técnica, o Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA) busca implementar a rastreabilidade dos agrotóxicos desde sua produção, movimentação e venda até a destinação final de suas embalagens. Seus objetivos incluem a promoção da defesa agropecuária, a mitigação de fraudes e irregularidades envolvendo produtos falsificados e contrabandeados, além do fortalecimento da logística reversa como forma de controle ambiental.

3. O pedido de fiscalização fundamenta-se em pontos específicos:

“[...]”

- a) *a opção tecnológica baseada no Brasil-ID/RFID [Sistema Nacional de Identificação, Rastreamento e Autenticação de Mercadorias/(Identificação por Radiofrequência) e a existência de alternativas mais eficazes ou menos onerosas;*
- b) *os custos de conformidade impostos aos agentes privados (fabricantes, importadores, distribuidores, transportadores e produtores rurais);*
- c) *os impactos concorrenciais, em especial sobre micro, pequenas e médias empresas do agro;*
- d) *a existência de sobreposição com sistemas públicos já estruturados (NF-e, receituário agrônomo, cadastros estaduais / federais etc);*
- e) *o processo regulatório adotado, incluindo governança, transparência, participação social e motivação técnica das decisões;*
- f) *o plano de custeio, previsão orçamentária e matriz de riscos da política pública;*
- g) *a aderência aos princípios constitucionais da eficiência, proporcionalidade, razoabilidade e*



economicidade.”

4. Valendo-se dos documentos encaminhados pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), em atendimento à diligência realizada, e das análises técnicas da unidade instrutora, observa-se que o PNRA representa uma importante ferramenta de modernização regulatória e controle sanitário do setor agrícola. Contudo, também foram identificados riscos relevantes, apontados pelo próprio requerente, assim como fragilidades inerentes à proposta em estágio atual.
5. O PNRA atende a uma demanda relevante e urgente, considerando os dados expostos pela Polícia Federal e pelo Grupo Técnico criado no MAPA. Estima-se que 28% dos agrotóxicos comercializados no Brasil sejam ilegais, resultado de contrabando, falsificação e adulteração (peça 19). Esse mercado ilícito gera graves impactos à saúde pública, compromete a segurança ambiental, prejudica a economia formal e corrói a credibilidade da cadeia produtiva legítima.
6. Além disso, alguns avanços legais recentes demonstram a necessidade de fortalecimento do controle regulatório do setor. A Lei 14.785/2023, por exemplo, consolida competências ao MAPA para criar e operacionalizar sistemas de rastreabilidade e fiscalização como forma de lidar com esses desafios. O PNRA, nesse contexto, surge como parte do esforço do Estado em cumprir suas obrigações normativas e atender às boas práticas internacionais.
7. Nesse sentido, entendo que a proposta pode fortalecer a governança pública e promover um modelo mais transparente e seguro para o uso de agrotóxicos no Brasil.
8. O modelo tecnológico baseado no Brasil-ID/RFID, embora reconhecido por seu elevado potencial de automação e integração, traz custos muito altos. Sua aplicação a toda a cadeia produtiva, que inclui pequenos agricultores e distribuidores, amplia os riscos de barreiras econômicas, especialmente em um setor tão heterogêneo quanto o agronegócio brasileiro (peças 19 e 22).
9. A própria instrução técnica aponta alternativas mais simples e acessíveis, como o uso de **QR Code** combinado com plataformas já existentes, ou sistemas híbridos que concentrem tecnologias mais avançadas (como RFID) apenas nas etapas críticas, como na produção e comercialização inicial. Essas opções podem reduzir custos, preservar o sigilo comercial e ampliar a adesão do setor em função da menor complexidade operacional e financeira.
10. Os riscos de sobreposição regulatória também não podem ser ignorados, tendo em vista que já existem sistemas estruturados como o Sistema Unificado de Informação, Petição e Avaliação Eletrônica (Sispa) e cadastros estaduais e federais. Uma integração mal planejada pode levar à duplicidade de esforços, aumento de custos e ineficiência na aplicação dos recursos públicos, comprometendo os benefícios do programa (peças 22 e 23).
11. Por fim, registros indicam a fragilidade do processo regulatório, dado que o PNRA foi criado por portaria (ato infralegal), ficando mais sujeito a alterações, tanto administrativas quanto judiciais.
12. Assim, alinho-me ao posicionamento da unidade técnica e reconheço a relevância e materialidade deste tema para a fiscalização do TCU. A ausência de auditorias externas anteriores no âmbito do PNRA, somada aos significativos riscos normativos, econômicos e administrativos apontados, justificam plenamente o atendimento da solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.



BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 945/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.905/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, solicita fiscalização de política pública mediante Requerimento 252/2025-CAPADR aprovado na Comissão,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, 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, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) a realizar auditoria no Programa Nacional de Rastreabilidade de Produtos Agrotóxicos e Afins (PNRA), nos termos do art. 239 do Regimento Interno do TCU;

9.3. realizar a imediata inclusão da auditoria no plano de fiscalização deste Tribunal em andamento, conforme preconiza o art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. autorizar a AudSustentabilidade e a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) a adotarem providências para realização de audiência com o colegiado solicitante para melhor definição do objeto, da abrangência, do prazo e da forma de atendimento de solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 12 da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. dar ciência desta deliberação ao presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Rodolfo Nogueira, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas por este Tribunal; e

9.6. autorizar o desentranhamento das peças 26-36, conforme art. 17 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0945-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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-007.426/2021-6

Apenso: TC-012.242/2022-5

Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Fundação dos Economiários Federais (Funcef)

Embargantes: Maurício Marcellini Pereira, Renata Marotta, José Carlos Alonso Gonçalves, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser, Demóstenes Marques e Antônio Bráulio de Carvalho

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. 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. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Examinam-se embargos de declaração opostos por Maurício Marcellini Pereira, Renata Marotta, José Carlos Alonso Gonçalves, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser, Demóstenes Marques e Antônio Bráulio de Carvalho em face do Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. 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 Economiários Federais (Funcef). O julgamento pela irregularidade das contas dos ora embargantes, com a imputação de débito e a aplicação de multas, decorreu de sua participação em irregularidades relativas ao referido fundo, sobretudo 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. Transcrevo, a seguir, a instrução de auditor da AudTCE (peça 769) cuja proposta de rejeitar os declaratórios foi ratificada pelos dirigentes da unidade (peças 770 e 771):

“I. INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) que apura irregularidades ocorridas na Fundação dos Economizadores 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).*
2. *Objetivamente, a presente instrução manifesta-se acerca da embargos declaratórios opostos por alguns responsáveis relativamente ao Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário (Relator Min. Antônio Anastasia).*
3. *O aresto embargado foi prolatado nos seguintes termos (peça 702):*

‘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 Mauricio 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.'*

II. HISTÓRICO

4. *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.

5. *O subitem 9.4 do decisum acima referido estipulou determinações dirigidas a algumas EFPC, dentre as quais a Funcef, reportando-se objetivamente a investimentos realizados por tais entidades no FIP Sondas.*
6. *Posteriormente, o TC 034.501/2018-5 foi instaurando para monitoramento da implementação, pelos jurisdicionados, das determinações cogitada a 9.4 Acórdão 595/2018-TCU-Plenário.*
7. *No curso de tal processo de monitoramento foi prolatado o Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, em cujo subitem 9.4 foram fixadas novas e específicas determinações, para instauração e apuração, em sede de tomadas de contas especiais, tendo em vista os robustos indícios de irregularidades e prejuízos advindos de investimentos em alguns FIP, incluindo nominalmente o Sondas.*
8. *Após concluída e encaminhada para esta Corte de Contas as apurações concernentes à fase interna da TCE, foi autuado o presente TC.*
9. *Ao final do rito de diligências, análises preliminares, citações, análises de alegações de defesa, proposição de julgamento de mérito, manifestação do Parquet, Relatório e Voto do Relator, foi proferido o Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário (Relator Min. Antônio Anastasia).*
10. *Posteriormente às notificações realizadas conforme o comando do subitem 9.6 da sobredita deliberação, foram impetrados Embargos de Declaração pelos representantes legais de Maurício Marcellini Pereira, Renata Marotta, José Carlos Alonso Gonçalves, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser e Demóstenes Marques, todos condenados em débito e sancionados com multa (peças 711, 714, 717, 721, 725 e 729, respectivamente).*
11. *Via Despacho o Relator manifestou-se, preliminarmente, pelo conhecimento das peças recursais (peça 734, p. 1, item 2, e p. 2, último parágrafo).*
12. *Adicionalmente, além de discorrer sobre aspectos didáticos e outros esclarecimentos importantes para a análise dos aclaratórios, o sobredito Despacho do Relator estabeleceu o seguinte rito de impulsão e processamento (peça 734, itens 3 e 10):*
 - i. *requereu manifestação da AudTCE quanto aos embargos já conhecidos; e*
 - ii. *apesar dos indícios documentais de notificação do responsável Antônio Bráulio de Carvalho, autorizou previamente a análise de eventual impugnação ao decisum caso interposta tempestivamente por tal responsável.*
13. *Em primeira manifestação da Unidade Técnica (UT) o Pronunciamento da AudTCE/D6, de 10/12/2025, registrou as seguintes observações, ponderações e proposição (peça 736):*
 - i. *ênfatisou fato superveniente, concernindo à incerteza quanto à entrega válida da notificação destinada ao responsável Antônio Bráulio de Carvalho (peça 709), por meio epistolar, cuja tentativa de entrega fracassou e foi devolvido ao remetente, com base em troca de mensagens entre unidades do TCU e dos Correios e rastreamento do código do objeto postado (peças 733 e 735);*
 - ii. *ponderou que, uma vez que não estava consumada a comunicação prevista no item 9.6 do Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário (peça 702, p. 3), pelo menos em relação ao responsável acima nominado, perduraria o direito de o mesmo apresentar tempestivamente embargos;*
 - iii. *propôs a tramitação dos autos à Seproc para conclusão válida da comunicação pendente e, após tal medida e término do prazo para apresentação de embargos pelo responsável cuja notificação estava pendente, que o TC retornasse à AudTCE para a manifestação*

quanto aos embargos protocolizados, nos termos prescritos pelo Relator;

iv. tais sugestões de saneamento foram referendados pela Titular da AudTCE (peça 737);

14. Já no âmbito da Seproc foram empreendidas novas pesquisas de endereços declarados pelo próprio Antônio Bráulio de Carvalho perante órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário Federal a título de cadastro domiciliar obrigatório em documentos pessoais e oficiais, conhecidas pelo TCU por ter acesso e custodiar cópias íntegras de bases de dados geridas por órgãos e entidades jurisdicionadas (peças 738 e 743).

15. Tais fontes indicativas ensejaram a expedição de novas notificações para cada um dos endereços, conforme resumo do resumo a seguir:

Ref. ao endereço	Fonte/peça	Ofício de Notificação (peça)	AR (peça)	Observações
A	RFB (peça 743)	peça 747	peça 761	Devolvido pelos Correios - ausente em três tentativas (mesmo endereço, embora com formas de descrição ligeiramente diferentes)
B	CNH (peça 743)	peça 746	peça 760	
C	TSE (peça 743)	peça 744	peça 751	Entregue no endereço pelos Correios
D	INSS (peça 743)	peça 745	peça 752	Entregue no endereço pelos Correios

16. Enfatiza-se que, ao se tomar conhecimento de e-mail pessoal do Sr. Antônio Bráulio constante em campo cadastral de CNPJ vinculado a tal responsável, a notificação também foi transmitida por esse meio, conforme pode ser comprovado em notas eletrônicas associadas ao TC nos dias 16/12/2025 (16:51 h) e 6/1/2026 (15:17 h).

17. Em 30/1/2026, por meio de Advogado devidamente constituído (peças 762-763) foram protocolizados Embargos de Declaração em nome de Antônio Bráulio de Carvalho (peças 764-765).

18. Ao receber novamente os autos o Relator reiterou, via Despacho, o que já havia ordenado anteriormente (peça 734), ou seja, que a AudTCE se manifestasse a respeito de todos os recursos aclaratórios recebidos (peça 768).

III. EXAME TÉCNICO

I

19. Dispensada qualquer manifestação quanto ao aspecto de admissibilidades dos embargos protocolizados, tendo em vista que o próprio Relator já conheceu dos mesmos, taxativamente (peça 734, p. 2, último parágrafo).

II

20. Convém lembrar, segundo as disposições do art. 34, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287, do RITCU, cabem embargos de declaração quando houver e para corrigir obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

21. E além das pertinentes orientações e alertas pedagógicos ditados em Despacho da lavra do Relator ao avaliar perfunctoriamente o teor das impugnações aclaratórias protocolizadas (peça 734, p. 1-2, itens 4 a 8), a Jurisprudência Seleccionada do TCU ainda aponta em enunciados paradigmáticos as seguintes diretrizes e ressalvas em relação ao manejo dessa modalidade recursal:

Acórdão 291/2015-Plenário (Relator Walton Alencar)



Enunciado: Os embargos de declaração prestam-se tão somente a aclarar ou corrigir vícios de contradição, obscuridade ou omissão internos à decisão embargada, não sendo possível, nessa via, o reexame de questões de mérito, a discussão de novas teses jurídicas nem a apreciação de eventual divergência entre o julgamento proferido e qualquer outra deliberação, seja do Poder Judiciário, seja do TCU.

Acórdão 2366/2013-Plenário (Relator Benjamin Zymler)

Enunciado: Os embargos de declaração não se prestam ao reexame das provas produzidas nos autos ou ainda para sanar eventual erro na sua apreciação. A má apreciação da prova, acaso existente, deve ser corrigida pelas vias processuais adequadas previstas em lei.

Acórdão 2818/2015-Segunda Câmara (Relator Vital do Rêgo)

Enunciado: Em sede de embargos de declaração, questionamentos acerca da valoração das irregularidades que embasaram a condenação implica tentativa de rediscussão ou reexame da matéria, o que não se coaduna com a função integrativa dessa espécie recursal.

III

22. Embora tenha sido o último responsável a ter protocolizado em seu nome documento a título de embargos de declaração, circunstâncias singulares que envolvem o conteúdo e o pedido do instrumento recursal manejado por Antônio Bráulio de Carvalho torna conveniente que a análise pertinente seja feita primeiramente.

Argumento

23. Sem olvidar dos ensinamentos sobre as premissas dos embargos, conforme comentando em passant na seção anterior, importa esclarecer que todos os argumentos presentes na petição apresentada convergem unicamente para arguição de nulidade absoluta da citação requerendo, por consequência, os efeitos modificativo e suspensivo das deliberações consignadas no Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário em desfavor do embargante.
24. Segundo os defendentes que subscrevem a peça recursal o embargante só tomou ciência da existência do presente TC e da decisão de mérito já prolatada em 6/1/2026, após receber e-mail com cópia de notificação epistolar, enviado por servidora do TCU (peça 764, p. 2).
25. Em suma, tais embargos não contemplam qualquer dos três pressupostos jurídicos que amparam a interposição da modalidade recursal, além de reportar-se a etapa processual já precluída.
26. Todavia, há precedentes deste Tribunal de Contas que admitem o acolhimento de embargos em situações excepcionais, guardando semelhança com a que ora nos deparamos, conforme excerto abaixo:

Acórdão 2350/2020-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas)

Enunciado: É possível, em caráter excepcional, relevando a ausência de omissão, contradição ou obscuridade, acolher embargos declaratórios e atribuir-lhes efeitos infringentes em razão de documentos novos acostados ao processo, aptos à reforma do mérito da decisão embargada, em observância aos princípios da verdade material, do formalismo moderado e da economia processual.

27. Assim esclarecido, importa contextualizar que o embargante em questão deduz os argumentos abaixo sumarizados:
- i. a condenação de recorrente está eivada por error in procedendo gravíssimo;
 - ii. o processo carece de absoluta falta de chamamento válido anterior, vício equiparável à querela nullitatis insanabilis;



- iii. *os ofícios de citação retornam com os respectivos avisos de recebimento (AR) indicando a informação de ‘ausente’ e ‘não procurado’, embora se tratasse do endereço correto;*
- iv. *o TCU promoveu um salto lógico indevido, ao utilizar uma base de dados secundária e precária, reportando-se especificamente ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE);*
- v. *o endereço da base de dados do TSE seria errado e indicava o endereço onde o destinatário da citação não trabalhava há quase uma década, sendo o endereço da Funcef;*
- vi. *assevera que há nos autos documentos que atestam o correto endereço do embargante, referindo-se à denúncia do Ministério Público Federal – MPF em Ação Penal Pública (peça 3, p. 19) em à proposição de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (peça 3, p. 143), bem como em procuração juntada no bojo da Sindicância Interna de Apuração 005-I-2017 (peça 81, p. 122);*
- vii. *menção que anexou ao recurso comprovante de residência, afirmando tratar-se da fatura de energia elétrica relativa ao mês agosto de 2023;*
- viii. *junta Ata de Assembleia Geral Ordinária do Condomínio da Chácara 166, declaradamente de 6/3/2016 para corroborar a indicação de seu correto endereço domiciliar (peça 765);*
- ix. *aduz que o pedido está amparado em prova documental pré-constituída;*
- x. *menção precedentes em julgados do TCU nos quais se acolheu recursos quando as partes envolvidas comprovaram ter mudado de endereço e de estar a base de dados do CPF desatualizada;*
- xi. *reclama que o TCU promoveu a citação com base na Teoria da Aparência, considerada inaplicável segundo julgamentos de recursos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), dos quais transcreve excertos;*
- xii. *com base no art. 300 do Código de Processo Civil - CPC (Lei 13.105/2015) e no art. 298 do Regimento Interno do TCU (RITCU) requer a concessão de tutela de urgência na qual este Tribunal de Contas reconheça a inexistência da relação processual; e*
- xiii. *arguindo o art. 21, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), exige que o TCU indique as condições de regularização da citação.*

Análise

28. *Em primeiro lugar urge apontar que, segundo o embargante, o endereço domiciliar para onde deveriam ser remetidas as citações e notificações do TCU concernentes aos atos processuais inerentes a estes autos deveria ser aquele apontado nas proposições de Ação Penal e de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, ambas de iniciativa do MPF, também reiterado em procuração particular apresentada para fins da Sindicância Interna de Apuração 005-I-2017, qual seja:*

- *Colônia Rua 10, Chácara 166, Lote 08, Setor Habitacional Vicente Pires, Taguatinga, Brasília/DF, CEP 72007-330 (peça e, p. 19);*
- *Colônia Rua 10, Chácara 166, Lote 08, Setor Habitacional Vicente Pires, Taguatinga, Brasília/DF, CEP: 72007-330 (peça 3, p. 143) e;*
- *Rua 10, Chácara 166, Lote 08, Vicente Pires, Brasília/DF, 72007-330 (peça 81, p. 122).*

29. *Feita essa contextualização inicial é salutar esclarecer desde logo que, na fase de citação,*

foram enviados expedientes epistolares para o responsável Antônio Bráulio de Carvalho para os seguintes endereços:

<i>Ref.</i>	<i>Fonte</i>	<i>Endereço</i>	<i>Ofício de Citação</i>	<i>Aviso de Recebimento</i>	<i>Observações</i>
I	RFB (peça 339)	Colônia Rua 10, Chácara 166, Lt 08, SHVP, Taguatinga, Setor Habitacional Vicente Pires, Brasília – CEP 72.007-330	peça 352	peça 534	Restituída pelos Correios com carimbo 'Não procurado,' apesar de indicar três datas diferentes de tentativas de entrega, informações entre si contraditórias
II	Renach (peça 339)	SHVP, Rua 10 Chácara 166, Lote 13, Setor Habitacional Vicente Pires - CEP 72007-330, Brasília - DF	peça 356	peça 533	Restituída pelos Correios com carimbo 'Não procurado,' apesar de indicar três datas diferentes de tentativas de entrega, informações entre si contraditórias
III	RFB (peça 609)	Colônia Rua 10, Chácara 166, Lt 08, SHVP, Taguatinga, Setor Habitacional Vicente Pires, Brasília – CEP 72.007-330	peça 612	peça 614	Devolvido pelos Correios, sem confirmação de entrega e sem especificar o motivo, apesar de constarem 9 campos no AR para a indicação obrigatória da causa impeditiva, apesar de indicar três tentativas de entrega em datas distintas
IV	CNH (peça 609)	SHVP, Rua 10 Chácara 166, Lote 13, Setor Habitacional Vicente Pires, Brasília/DF - CEP 72007-330,	peça 610	peça 615	Devolvido pelos Correios, sem confirmação de entrega e sem especificar o motivo, apesar de constarem 9 campos no AR para a indicação obrigatória da causa impeditiva, apesar de indicar três tentativas de entregas em datas distintas
V	TSE (peça 609)	SCN Quadra 02, Bl A, 13º andar, Setor Comercial Norte, Brasília/DF – CEP 70.712-000	peça 611	peça 613	Entregue no endereço em 23/10/2023



30. *Confirma-se plausivelmente que pelo menos quatro expedientes citatórios foram enviados especificamente para o endereço domiciliar apontado pelo próprio embargante como o correto.*
31. *Nesse ponto urge ressaltar que, apesar da assertiva textual, o defendente não apresentou, seja como imagem (print) no próprio corpo dos Embargos de Declaração, seja como anexo deste, o comprovante de residência (fatura de energia elétrica) aventado, de modo que não há elemento documental que sustente a alegação de prova pré-constituída.*
32. *Há fragilidades e implicações bastante plausíveis na Ata de Assembleia Geral Ordinária (AGO) do Condomínio da Chácara 166 (peça 765), sobressaindo:*
- i) *a minuta da AGO seria o registro de evento muito antigo (6/3/2016), não contempla qualquer assinatura dos personagens que menciona (síndico, subsíndica e dois conselheiros), tampouco comprovação de registro do documento em ofício cartorário de pessoas jurídicas, formalidade prevista em lei para lhe conferir validade e efeitos jurídicos perante terceiros;*
 - ii) *tal documento, caso verdadeiro, consigna que o senhor Antônio Bráulio de Carvalho já era o síndico do Condomínio e a AGO teria aprovado sua recondução a tal cargo; e*
 - iii) *a hipótese acima, ou seja, de posição de comando indiscutível perante o Condomínio onde estava seu alegado endereço domiciliar, revela hipótese bastante plausível de possível influência do próprio e de explicação para as peculiares e reiteradas tentativas aparentemente incompletas de entrega epistolar de citação processual no referido endereço, apesar de declarar categoricamente que se tratava do correto.*
33. *Paralelamente, o endereço obtido na base de dados do TSE não constituiu salto processual indevido, ou base secundária capaz de invalidar o chamamento do responsável aos autos.*
34. *Na defesa da plena licitude do uso da base de dados eleitoral transcreve-se a seguir dispositivos da Resolução TSE 23.659, de 26 de outubro de 2021, normativo que dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos (com destaques nossos, não presentes no original):*

Art. 9º Os dados biográficos e biométricos que compõem o Cadastro Eleitoral poderão ser atualizados, mediante inclusão ou alteração, com informações oriundas de bancos de dados geridos por órgãos públicos, inclusive da Identificação Civil Nacional.

[...]

§ 2º Poderão ser coletadas, na forma do caput deste artigo, informações relativas a endereços, mas sua utilização para fins de fixação ou alteração de domicílio eleitoral dependerá sempre da expressa indicação da pessoa titular da inscrição eleitoral, no momento do requerimento de alistamento ou de transferência.

[...]

Art. 41. Os pedidos de alistamento, revisão, transferência e segunda via, inclusive no caso de pessoa residente no exterior, serão formalizados perante a Justiça Eleitoral por meio do Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE), disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral em modelo a ser preenchido e processado eletronicamente.

Parágrafo único. O sistema de gestão do Cadastro Eleitoral de que trata o parágrafo único do art. 1º desta Resolução conterá os campos correspondentes ao formulário RAE, de modo a viabilizar a apreciação do requerimento pelo juízo eleitoral.

Art. 42. Os campos do formulário RAE serão detalhados em ato da Corregedoria-Geral Eleitoral e serão orientados à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, do direito à autodeclaração e das finalidades de adequada identificação da pessoa eleitora e de coleta de

informações necessárias para o aperfeiçoamento e a especialização dos serviços eleitorais, devendo ser previstos, necessariamente:

[...]

XI - endereço de residência ou de contato, que não necessariamente corresponderá ao do domicílio eleitoral, podendo o preenchimento do campo ser dispensado em caso de informação de tratar-se de pessoa em situação de rua ou sem moradia fixa;

[...]

§ 3º Será exigida comprovação documental do vínculo informado para a finalidade de fixação do domicílio eleitoral, ressalvadas as situações de:

35. Inequivocamente, o endereço do eleitor consiste em informação oficial, relevante, prestada e comprovada pelo próprio perante os órgãos que integram a Justiça Eleitoral.
36. 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).
37. Aliás, considerando a data da entrega do AR (23/10/2023) em endereço legítimo do embargante, quando ainda estava vigente a Resolução TCU 170/2004, a Instrução técnica na qual estão consignadas as bases para a proposta de mérito destacou o seguinte, ao tratar dos dois casos de revelia verificados no curso do processo (peça 627, p. 17):

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.

38. O Relatório que integra o decisum embargado reproduziu o excerto acima *ipsis litteris* (peça 704, p. 42).
39. O Voto que fundamentou o aresto atacado também atestou a citação válida do revel (peça 703, p. 11, item 24).
40. As disposições normativas, o juízo do Relator do julgado, ratificado pelo Plenário, são derivados de ampla jurisprudência do próprio 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 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 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

41. *A propósito, a validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:*

Ementa: *agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.*

42. *Em avanço, os precedentes do TCU nos quais foram acolhidos recursos de responsáveis e franqueada a realização de novas citações (peça 764, p. 9-10) ocorreram em contextos idênticos, porém, diferentes do caso em análise. Nos casos reportados pelo embargante os recorrentes comprovaram documentalmente terem mudado de endereço, hipótese não arguida e que não se verifica no recurso em exame.*
43. *Também se mostra açodado e insubsistente o argumento de que a Teoria da Aparência foi considerada inaplicável pelo STJ ao apreciar recursos sujeito ao crivo de tal Corte Judicial (peça 764, p. 11-12).*
44. *Afirma-se de tal modo porque a leitura atenta dos excertos apresentados evidencia que se tratou de casos de citação de pessoas jurídicas em endereços distintos dos de suas respectivas sedes ou de filial, recebida por pessoa estranha aos seus quadros sociais ou funcionais, ou em endereço antigo, já modificado e formalizado perante a Junta Comercial pertinente. Em síntese, foram casos com circunstâncias absolutamente diversas em relação ao que está em avaliação.*
45. *Reportando-nos às justas suspeições que envolvem as tentativas de entrega no endereço priorizado pelo embargante e a alegação desatualização do endereço presente no cadastral eleitoral, urge trazer a lume que o Direito pátrio tem raízes profundas no Direito Romano, tal qual os sistemas jurídicos da maioria das nações, incluídas as mais civilizadas e desenvolvidas, convindo ressaltar que em todos estes vigora o consagrado aforismo jurídico, com conteúdo e aplicação de verdadeiro de postulado, nemo auditur propriam turpitudinem allegans o qual, em tradução mais comum, ensina que a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza.*
46. *Esse brocardo reflete a ideia de que uma pessoa não pode se beneficiar legalmente de suas próprias ações desonestas, imorais ou ilícitas.*
47. *Assim, ancorados em firmes bases regimentais, regulamentares, jurisprudenciais e doutrinárias, somos impelidos a sugerir que não são procedentes as alegações de nullitatis insanabilis e de error in procedendo, sendo descabida qualquer reforma do decisum vergastado, tampouco a concessão da cogitada tutela especial ou, ainda, de necessidade de qualquer procedimento associado ao art. 21, LINDB.*



48. *Conclusivamente, em relação aos embargos apresentados em nome do Sr. Antônio Bráulio de Carvalho, estes devem ser conhecidos, todavia, negar-lhe provimento é a decisão juridicamente correta.*

IV

49. *No intuito de delimitar, ordenar e facilitar o exame do qual estamos incumbidos, doravante faremos a sumarização das supostas omissões, obscuridades e contradições suscitadas pelos representantes legais dos demais embargantes, acompanhadas das correspondentes avaliações, sob a ótica técnico-jurídica.*

V

50. *A defesa do Sr. Maurício Marcellini Pereira interpôs Embargos de Declaração (peça 711) relatando a presença dos seguintes vícios na apreciação consubstanciada no Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário:*

Argumento

51. *Contradição e omissão a macularem o julgamento, considerando que a Ata 1.066, de 27/3/2012, da Reunião da Diretoria Executiva da Funcef (peça 6, p. 313-316), registrou a deliberação que aprovou o aumento de capital e vinculou a Funcef a aportar recursos no FIP, enquanto o Plenário do TCU concentrou-se nos eventos registrados na Ata 1.069, de 24/4/2012 (peça 6, p. 266-270), na qual o embargante participou, afirmando que nesta tratou-se meramente de obrigação preexistente e não da gênese do investimento omitindo, ainda, o fato de que na primeira deliberação o embargante não integrava a Diretoria Executiva, tendo tomado posse no cargo em 11/4/2012.*

Análise

52. *Inicialmente, é preciso contextualizar que o Embargante foi citado com arrimo nas seguintes premissas de culpabilidade, enquanto Diretor de Investimentos da Funcef (peça 704, p. 12-13):*

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.

53. *Por seu lado, a Ata 1.066, de 27/3/2012, expressamente se reportando aos pareceres GEPAR 010 e GEJUR 049, de 15 e 26/3/2012, respectivamente, aprovou apenas (i) os termos da segunda emissão de quotas do FIP Sondas no aumento de capital da Sete Brasil Participações S.A., (ii) a regulação do Direito de Preferência e Sobras das quotas do referido Fundo (iii) a alteração do objeto social da companhia investida e destacando que, a cada etapa, o exercício do direito de preferência da Funcef seria objeto de deliberação da Diretoria Executiva (peça 6, p. 314, item 4).*



54. *A propósito, essa ênfase final reproduzia a derradeira declaração do voto VO 028/12, de 21/3/2012, justamente a proposição de Diretoria de Participações Societárias e Imobiliárias apreciada na deliberação específica pelo colegiado corporativo (peça 6, p. 295, subitem 6.2).*
55. *Some-se, o PA GEPAR 010/12, de 15/3/2012, destacou logo no seu introito que o objetivo de tal parecer era analisar, à luz das boas práticas de governança, as alterações do Regulamento, do Acordo de Quotista, do Aditamento do Acordo de Investimento do FIP Sondas e do Estatuto Social da Sete Brasil Participações S.A., os quais seriam objeto de deliberação de Assembleia Gerais do FIP e da companhia investida (peça 6, p. 306, subitens 1.1 e 1.2).*
56. *Em associação, o PA GEJUR 049/12, de 26/3/2012, também destacou no seu preâmbulo que atendia solicitação da Gerência de Participações da Funcef para analisar as propostas de alterações cogitadas acima (peça 6, p. 299, subitem 1.1).*
57. *Finalmente, foi justamente na deliberação de 24/4/2012 (Ata 1.069), da Diretoria Executiva da Funcef, na qual o embargante já na qualidade de Diretor de Investimentos participou e votou, que foi aprovado o exercício do direito de preferência da EFPC no FIP Sondas, para viabilizar o aumento de capital na Sete Brasil, única companhia investida pelo FIP, ampliando significativamente o comprometimento de reservas, fundos e provisões financeiras administradas pela Funcef, além do limite de exposição, apesar de abordagens a respeito desse aspecto, decisão agravada por aprovação concomitante de pagamento de taxa de ingresso (0,8%) sobre o aporte incremental (peça 6, p. 267-268, Item 4).*
58. *Dessume-se, pois, que foi justamente nas deliberações registradas na Ata 1.069, de 24/4/2012 (peça 6, p. 266-270), que houve a participação determinante para a extensão do dano apurado na TCE.*
59. *Nestas bases, inexiste no aresto a contradição arguida pelo embargante.*
60. *Outrossim, a data da posse do embargante em cargo da Diretoria da Funcef não tem o mais remoto potencial de caracterizar omissão que comprometa a higidez do julgamento, eis que os elementos subjetivos, fáticos e probatórios essenciais à responsabilização prescindem inteiramente daquele dado como fator de contextualização, não servindo sequer como atenuante da conduta sancionada.*
61. *No quesito em análise, opinamos que não houve omissão passível saneamento.*

Argumento

62. *Omissão supostamente violadora do princípio da personalização da pena, haja vista que o julgamento não registrou que o embargante exerceu o cargo de Gerente de Operações Financeiras (Geofi) no período de 10/3/2008 a 31/7/2011.*

Análise

63. *De fato, a Instrução que propôs as citações aludiu a dois períodos de exercício do cargo de Diretor pelo responsável, Sr. Maurício Marcellini Pereira, sendo um deles de 10/3/2008 a 31/7/2011 (peça 331, p. 12 e 24).*
64. *Ao contextualizar o enredo de medidas processuais implementadas, o Relatório e o Voto que integram o aresto embargado apenas transcreveram partes daquele documento anterior (peça 704, p. 12 e 24 e peça 703, p. 9 e 20, respectivamente).*
65. *Todavia, tal interregno e qualquer ato ou conduta praticado pelo embargante naquele primeiro período não serviu de fundamento para a responsabilização, tampouco consta no Acórdão, situação que comporte retificação por erro material.*



66. *Enfatiza-se, a responsabilização e as sanções derivadas decorreram especificamente de ato comissivo ocorrido quando o embargante estava investido do cargo de Diretor, tendo participação efetiva em deliberação colegiada da Diretoria Executiva da Funcef. Aliás, é oportuno transcrever, do Voto que compõe o julgamento, a ressalva feita justamente para circunscrever a responsabilidade ao efetivo exercício do cargo de dirigente (peça 703, p. 20):*

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.*

67. *É, portanto, improcedente a omissão aventada.*

Argumento

68. *Omissão quanto a informações relevantes no VO/DIPAR 28/12 (peça 6, p. 288-295) acerca do dilema entre optar pelo limite prudencial de 1% dos Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB) junto ao FIP Sondas e a manutenção da participação de 19,21% das quotas, para manter influência na governança e poder de veto perante a companhia investida.*

Análise

69. *Opostamente ao que suscita o embargante e, a despeito de abundantes alusões em outros elementos instrutórios, ficamos adstritos ao Voto que fundamenta o Acórdão atacado, em razão de sua influência fulcral quanto ao teor de tal decisum. Enfatiza-se que diversos dispositivos foram abordados pelo Relator quanto à questão de manter a participação original (19,21%) no FIP Sondas ou limita-la a 1% dos Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB), sendo esta opção regra interna e medida mitigatória de riscos e danos que, ao fim e ao cabo, fora ignorada pelos integrantes da Diretoria Executiva (peça 703, p. 3, itens 16-17; p. 13-14, item 35, subitem 'r'; e p. 17, itens 50-51).*

70. *Como de depreende de apontamentos concernentes à questão e que integram o julgado, é inteiramente improcedente a suposta omissão.*

Argumento

71. *Omissão e contradição do julgamento com base em juízo de decisões de investimentos 'sem a devida diligência' e 'sem embasamento técnico', quando confrontando com a existência de gravação da Ata da Reunião deliberativa de 24/4/2012, da Diretoria Executiva da Funcef.*

Análise

72. *A eventual gravação da ata da reunião de 24/4/2012 não foi apresentada pelo embargante, seja como peça não digitalizável, seja degravada, transcrita e atestada com formalidades de praxe, conferindo-lhes valor probante e trazendo implicações decisivas em relação àquilo que está registrado na Ata deliberativa que serviu de elemento probatório da participação e da responsabilidade do próprio.*

73. *Nesse contexto a omissão e a contradição suscitadas são de natureza estritamente retórica.*

Argumento

74. *Omissão quanto à existência documental de estudo técnico de Asset Liability Management (ALM).*

Análise

75. *O embargante pretende exigir o que não se pratica em qualquer tipo de apreciação que*



possa acarretar decisão de natureza sancionatória, quer em instância judicial ou administrativa, ou seja, que o decisum contemple em seu escopo o rol completo de peças coligidas nos autos.

76. *Como bem enfatizou o Relator no Despacho preliminar, a omissão sanável por meio de embargos declaratórios refere-se, essencialmente, ao não enfrentamento de argumentos deduzidos no processo capazes de, ao menos em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (art. 1.022, II, c/c art. 489, § 1º, IV, do CPC). Portanto, eventuais omissões relativas a elementos secundários, sem potencial de repercutir na deliberação não estão, necessariamente, abrangidos na análise (peça 734, p. 2, item 6).*
77. *Enfatiza-se, por pertinência, que o interessado sequer apontou informações, dados ou outras razões contidas no ALM que pudessem atestar a regularidade do investimento no FIP Sondas, alterar o juízo já proferido pelo julgado e afastar a responsabilização que lhe foi imputada.*
78. *Assim, é improcedente a omissão em tela.*

Argumento

79. *Omissão quanto à proposição de solução intermediária, de natureza técnica, defendendo a participação de 15% no FIP Sondas, visando mitigar a exposição financeira da Funcef e manter influência na governança.*

Análise

80. *A alegação de omissão carece de comprovação material, tendo em vista que a Ata 1.069, da Reunião Deliberativa da Diretoria da Funcef, de 24/4/2012, não registra a suposta proposição intermediária, além de expedir a correspondente Resolução do colegiado corporativo sem qualquer registro de abstenção ou voto contrário de qualquer dos dirigentes presentes, em particular do embargante (peça 6, p. 267-268, item 4).*
81. *Nestas bases, não há qualquer respaldo material capaz de fazer vingar a cogitada omissão.*

Argumento

82. *Contradição da decisão condenatória ao ignorar o conceito de ato regular de gestão, presente no art. 230 da Resolução Previc 23/2023, normativo e dispositivo alegadamente referendados por este Tribunal de Contas, por meio do Acórdão 964/2024-TCU-Plenário.*

Análise

83. *A suposta contradição é improcedente embora, de fato, na apreciação e no julgamento consubstanciados no Acórdão 964/2024-TCU-Plenário o sobredito artigo 230 e a expressão ato regular de gestão permearam o Relatório e o Voto que integram tal decisum.*
84. *Por sua relevância em relação ao próprio julgado, considerando que o Voto do Relator contemplou os fundamentos de fato e de direito da proposta deliberativa que restou aprovada pelo Plenário, urge sintetizar adiante as conclusões a respeito do referido dispositivo normativo (itens 58 a 67, do Voto):*
- i) não exarava conceito abstrato;*
 - ii) ao contrário, apenas ditava parâmetros de avaliação de condutas praticadas por seus jurisdicionados, em fiscalizações próprias, especialmente para a aferição do aspecto da boa-fé objetiva;*
 - iii) tais parâmetros contribuíam para afastar ou comprovar a caracterização de erro grosseiro, situação prevista na Lei de Instrução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), a partir de excludentes de culpa comprovados;*



- iv) *representava a mera incorporação ao campo da normatização da regra denominada business judgement rule, consagrada e corroborada por dispositivos da Lei 6.404/1976, ressaltando ser tal critério prévia e amplamente arraigado à jurisprudência do próprio TCU; e*
- v) *com base em tais premissas considerou dispensável acolher proposta formulada da Unidade Técnica e de fazer qualquer encaminhamento do artigo e da propalada expressão no escopo do próprio Acórdão 964/2024-TCU-Plenário.*

85. *A propósito, ao transcrever o aspecto de culpabilidade de todos os citados (peça 703, item 22) e de esclarecer o parâmetro efetivamente adotado para a avaliação das responsabilidades examinadas o Relator do referido Voto foi assertivo ao destacar a aplicação da consagrada business judgement rule (peça 703, item 36).*
86. *Também é cediço que o juízo de regularidade quanto a ato de gestão sujeito a exame desta Corte é pautado por princípios e disposições constitucionais de observância obrigatória, aplicáveis ao exercício da função de Controle Externo (sobressaindo os listados taxativamente nos arts. 37 e 70, caput de ambos, sem prejuízo de diversos outros que permeiam a Carta Magna), pelas disposições preconizadas na Lei 8.443/1992, pelas diretrizes regulamentares fixadas no Regimento Interno do TCU, conjugados e complementados com outros ditames legais e diretrizes jurisprudenciais aplicáveis aos casos concretos.*
87. *Derradeiramente, ainda que existisse disposição com tal intuito, a definição axiológica e teleológica de ato regular de gestão não seria regida por mero normativo editado justamente por órgão ou entidade jurisdicionada.*
88. *Em suma, é insubsistente e improcedente a alegação de contradição ora tratada.*

Argumento

89. *Contradição entre a condenação e a sanção fixadas pelo TCU por meio do acórdão embargado, haja vista que se contrapõem à sentença absolutória na Ação Penal 1003120-53.2020.4.01.3400, em favor do embargante, autuada com base nos mesmos atos, condutas e fatos objeto desta TCE (peça 730).*

Análise

90. *Referida Ação Penal e possíveis repercussões na presente TCE foi objetivamente considerada na apreciação do mérito, com alusão expressa, consoante transcrição no Relatório que integra o decisum embargado (peça 704, p. 40-41, itens 75 e análise subsequente), assim como no Voto que o fundamentou (peça 703, p. 11-13, itens 26 e 32-33).*
91. *Em perspectiva específica, a supracitada Ação Penal teve por objetivo apurar crime de gestão temerária de instituição financeira ou equiparada (artigo 4º, parágrafo único, da Lei nº 7.492/86), pressuposto absolutamente distinto da TCE apreciada e julgada pelo TCU.*
92. *Em paralelo, a principal premissa apontada no juízo penal para a sentença favorável aos réus foi de que a denúncia exordial fora fundada basicamente em auto de infração emitido pela Previc, elemento que, segundo a inferência judicial, seria de ‘uma generalidade inadmissível para embasar uma acusação criminal’.*
93. *Foi justamente por essa única alegada fragilidade originária que a autoridade judicial proferiu a sentença absolutória, fundamentando sua decisão no art. 395, incisos I e III, do Código de Processo Penal – CPP (peça 730, p. 7, Item III).*
94. *Os aludidos dispositivos (Decreto-lei 3.689/1941) possuem o seguinte teor:*



Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando: (redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

I - for manifestamente inepta; (incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

[...]

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal. (incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

95. Apesar do princípio da independência das instâncias ser a regra, não é absoluto, sendo amplamente cediço que a sentença absolutória proferida em ação penal possa repercutir e vincular as instâncias civil e administrativa (mitigação do princípio) apenas quando fundada categoricamente na inexistência do fato ou na negativa de autoria, conforme atestam os enunciados da Jurisprudência Seleccionada do TCU:

Acórdão 4060/2010-Primeira Câmara (Relator Min. Walton Alencar)

Enunciado: Em razão do princípio da independência das instâncias, é garantido ao TCU decidir sobre fatos situados sob sua jurisdição, tenham sido ou não apreciados na esfera judicial. Constituem exceção a esse princípio a existência de decisão absolutória em processo criminal declarando a negativa de autoria ou a inexistência do fato.

Acórdão 5701/2013-Segunda Câmara (Relator Raimundo Carreiro)

Enunciado: A decisão na esfera penal só tem repercussão na instância administrativa quando aquela se manifesta pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria.

Acórdão 413/2025-Primeira Câmara (Relator Benjamin Zymler)

Enunciado: A absolvição penal por ausência de prova da existência do fato (art. 386, II, do Código de Processo Penal) não afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU, em face do princípio da independência de instâncias. Tal responsabilidade só é afastada quando a absolvição penal declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

96. Não se configura, pois, nenhuma contradição entre a sentença penal e o julgamento de mérito proferido por meio do Acórdão embargado.

Argumento

97. Obscuridade e contradição capaz de desconstituir o nexo causal da responsabilização, em função da desconsideração de fatores exógenos supervenientes, os quais levaram ao colapso da Sete Brasil (única companhia investida pelo FIP Sondas), mencionando como tais fatores: a Operação Lava Jato, o cancelamento do financiamento esperado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e atos ilícitos praticados por dirigentes da Petrobras e reconhecidos por esta, inclusive formalizando acordos de indenização com outros fundos de pensão.

Análise

98. Refuta-se categoricamente a hipótese de obscuridade e contradição porque, como foi expressamente destacado no Relatório e também no Voto que integram e fundamentam o aresto embargado, o exame material adotou as premissas legais e doutrinárias conhecidas como business judgement rule, conjugada com o critério ex ante (peça 704, p. 36-38, itens 53 a 61; e p. 46, itens 103 e 104; peça 703, p. 14, itens 36 e 37).
99. Portanto, a apreciação de mérito não levou em conta qualquer fator ou circunstância econômica, processual ou conjuntural posterior às duas decisões internas que culminaram nos aportes lesivos, afastando peremptoriamente os alegados vícios.

Argumento

100. *Omissão e contradição decorrentes do fato de que a deliberação embargada ignorou que os integrantes do Conselho Deliberativo da Funcef ratificaram a ampliação da participação financeira da Funcef no FIP Sondas, considerando tratar-se da instância estatutária a cuja alçada cabia a decisão final e soberana, em razão da dimensão do montante de recursos a ser comprometido e de exigência prevista no Estatuto Social.*

Análise

101. *De fato, houve aprovação do direito de preferência da Funcef junto ao FIP Sondas por parte do Conselho Deliberativo da Funcef, o qual manifestou-se no caso em virtude de previsão estatutária (peça 6, p. 262, item 6).*
102. *Essa participação foi enfatizada na instrução técnica que subsidiou o julgamento de mérito (peça 637, itens 136, 166, 175, 176, 184 e 205), considerando que a proposição de citação (peça 331) não contemplou medida processual para, eventualmente, ensejar a possibilidade de responsabilização dos integrantes daquela instância da Funcef. Toda essa contextualização está reiterada no Relatório que integra o julgado embargado (peça 704).*
103. *Logo e prontamente, não houve omissão quanto ao fato.*
104. *Urge destacar que a situação concreta exhibe incontestável influência e concentração da responsabilidade pela decisão irregular e lesiva aos integrantes da Diretoria. Nesse sentido, foi considerado que a Ata 377 do Conselho Deliberativo da Funcef (peça 6, p. 259-264) consigna taxativamente a participação do Presidente da Diretoria Executiva (Sr. Carlos Alberto Caser) como conselheiro titular e, portanto, votante no Conselho, bem como a participação de todos os demais integrantes da Diretoria Executiva como auditores presentes naquela sessão deliberativa. Esse fato corrobora o interesse dos executivos na ratificação da opção já aprovada previamente pelos mesmos, tendo exercido papel central no desfecho apurado.*
105. *Convém concatenar a respeito desse contexto que a citação e hipotética condenação de integrantes do Conselho Deliberativo somente acrescentaria novos devedores solidários. Quanto a esse aspecto, urge rememorar entendimento jurisprudencial aplicável à situação:*

Acórdão 3320/2015-TCU-Plenário (Relator Min. José Múcio Monteiro)

Enunciado: *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.*

Acórdão 6833/2021-Segunda Câmara (Relator Min. Aroldo Cedraz)

Enunciado: *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. 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.*

Acórdão 842/2017-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler)

Enunciado: *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.

106. *Conclui-se, pois, que também é improcedente o suposto vício contraditório aventado.*

Argumento

107. *Contradição quanto à condenação fundamentada em violação dos princípios de segurança e solvência, previstos na Resolução CMN 3.792/2009, enquanto o art. 36, inciso II, alínea 'c' da mesma Resolução, autorizava expressamente investimentos em fundos de investimentos em participações (FIP) por parte das EFPC.*

Análise

108. *Embora não mencionados pelo embargante, os princípios de segurança e solvência, estavam nominalmente contemplados no art. 4º, inciso I, da Resolução CMN 3.792/2009, dispositivo que mencionava outros princípios pertinentes e de observância obrigatória, além daqueles dois.*

109. *Aliás, a irregularidade das contas e suas consequências sancionatórias decorreram da violação de outros dispositivos do mesmo artigo, abaixo transcrito para compreensão mais abrangente, embora também tenham concorrido para a responsabilização outros ditames legais e normativos:*

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.

110. *Conquanto esteja equivocada a referência normativa apontada nos embargos (art. 36, inciso II, alínea 'c'), de fato a Resolução 3.792/2009 franqueava a possibilidade de as EFPC realizarem investimentos em cotas de FIP, segmento nominado como 'investimentos estruturados', consoante disposto nos dispositivos abaixo transcritos:*

Art. 17. Os investimentos dos recursos dos planos administrados pela EFPC devem ser classificados nos seguintes segmentos de aplicação:

I - renda fixa;

II - renda variável;

III - investimentos estruturados;

IV - investimentos no exterior;

V - imóveis; e

VI - operações com participantes.

[...]

Art. 20. São classificados no segmento investimentos estruturados:

I - as cotas de fundos de investimento em participações e as cotas de fundos de investimentos em cotas de fundos de investimento em participações;

111. *Contudo, essa possibilidade aberta não significa justificativa automática para a subscrição de cotas a aprovação de aportes financeiros para integralização daquelas.*

112. *É oportuno conjugar com as informações precedentes outras exigências categóricas,*

legais e normativas, de qualificação técnica de todos quantos participem do processo decisório de investimentos por parte de qualquer EFPC. Nesse desiderato a apreciação teve o arrimo das seguintes disposições normativas, todas vigentes à época dos fatos e condutas apuradas na presente TCE (destaques nossos):

Instrução CVM 391/2003

Art. 2º O Fundo de Investimento em Participações (fundo), constituído sob a forma de condomínio fechado, é uma comunhão de recursos destinados à aquisição de ações, debêntures, bônus de subscrição, ou outros títulos e valores mobiliários conversíveis ou permutáveis em ações de emissão de companhias, abertas ou fechadas, participando do processo decisório da companhia investida, com efetiva influência na definição de sua política estratégica e na sua gestão, notadamente através da indicação de membros do Conselho de Administração.

[...]

Art. 3º O funcionamento do fundo depende de prévio registro na CVM.

[...]

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).

Instrução CVM 409/2004:

Art. 108. Pode ser constituído fundo de investimento destinado, exclusivamente, a investidores qualificados.

Art. 109. Para efeito do disposto no artigo anterior, são considerados investidores qualificados:

[...]

III – entidades abertas e fechadas de previdência complementar;

Resolução nº 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC (estabelece princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos a serem observados pelas EFPC)

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.

113. Nesse contexto, todo exame técnico que arrimou o julgamento ponderou que, se no recebimento de propostas de investimento (recebidas ou levantadas organicamente) emergissem indicativos de companhias (abertas ou fechadas) promissoras para investimentos relevantes e, sendo a Funcef investidora qualificada e dispondo de quadro de técnicos, gerentes e dirigentes qualificados e experientes para esse campo de exercício profissional, seria mais coerente, fácil, econômico e menos arriscado adquirir por iniciativa própria ações diretamente em bolsa de valores (companhias de capital aberto), ou perante a própria companhia emitente dos títulos mobiliários, ou junto a acionistas titulares de ações (no caso de companhias de capital fechado) ou, ainda, articulando-se em conjunto com outros potenciais investidores e acionistas com interesse comum no mesmo alvo, celebrar acordo de acionistas (tanto para companhias abertas, quanto para fechadas), previsto no art. 118, da Lei 6.404/1976 (com a redação da Lei 10.303/2001).

114. Nesse modelo tradicional de investimentos diretos:

- i. não é necessário interposição de pessoas ou entidades como titulares diretos dos ativos patrimoniais adquiridos (situação oposta a quem ingresse como com quotista de FIP);



- ii. *não se acarreta ônus significativo e recorrente para custeio do administrador, do gestor e das despesas gerais de funcionamento do FIP;*
 - iii. *é dispensado ao investidor seguir prazos, ritos, formalidades, condicionantes de entrada, de saída, de amortização e de liquidação de quotas, fixados no regulamento do veículo de investimentos; e*
 - iv. *livra-se o investidor da dependência e da sujeição decisória de novas e exógenas instâncias, a exemplo dos comitês de investimentos e das assembleias de cotistas dessa espécie de fundos.*
115. *Incontroversamente, a opção pelo ingresso como quotista de FIP implica em efetiva e voluntária renúncia da autonomia, da independência e da agilidade institucional para decidir sobre investir e desinvestir rapidamente em companhias ou títulos mobiliários quando uma ou outra hipótese for mais conveniente, promissora e de riscos baixos, além de sujeitar o quotista, enquanto perdurar o vínculo com o FIP, a aceitar decisões diametralmente opostas a seus juízos de avaliação, interesses e predisposição para riscos.*
116. *Assim, apesar de não ser, em princípio, ato irregular ou ilícito, o compromisso de subscrição e de integralização de quotas de FIP é uma decisão que submete a EFPC a várias suscetibilidades, ritos, prazos de vinculação e custos evitáveis, fatores repelidos pelo bom senso e pela responsabilidade fiduciária de quem administra recursos de terceiros, além de não encontrar justificação plausível nos princípios de boa governança, seja a quotista entidade de fins lucrativos ou não.*
117. *E todos esses aspectos adversos são admitidos a despeito da qualificação da EFPC como investidora qualificada e da expertise previamente exigida de todos aqueles que integram e exercem postos relacionados à gestão e aplicação de reservas, fundos e provisões de financeiras de terceiros, em diferentes níveis e atribuições organizacionais.*
118. *Outra variável que precisa ser assimilada é que nenhum quotista de FIP é titular dos valores mobiliários adquiridos por tal entidade de investimento (ações, debêntures, bônus de subscrição ou outros definidos no art. 2º, da Lei 6.385/1976), na proporção das quotas integralizadas. Cada quotista é titular tão somente de frações ideais, escriturais e nominativas do patrimônio líquido do FIP (art. 20, da Instrução CVM 391/2003), ou seja, não é detentor dos ativos das participações societárias propriamente ditas e muito menos de ativos representativos das companhias investidas.*
119. *Aspectos do jaez acima foram claramente abordados no Relatório e Voto como parâmetros, a exemplo dos fundamentos para os critérios e pressupostos da regra de julgamento empresarial (business judgement rule), dos deveres de lealdade (duty of loyalty) e diligência, da obrigatoriedade de adoção de práticas que assegurassem o cumprimento do dever fiduciário em relação aos participantes dos planos de benefícios, além de outros padrões (standards) taxativamente exigidos em normais aplicáveis às EFPC e seus agentes.*
120. *Como exemplo de outros padrões utilizados, citam-se a identificação e a avaliação de riscos, incluídos os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, operacional, legal e sistêmico, a segregação das funções de gestão, administração e custódia, de 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 EFPC, no conjunto de suas atividades, a imperiosa observância dos princípios de conservadorismo e prudência, dentre outros (previstos majoritariamente na Resolução CMN 3.792/2009 e na Resolução 13/2004, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC).*
121. *Aliás, convergindo inequivocamente com tais ponderações estão as deduções presentes no*



Relatório (peça 704, p. 56-58, item 161 e seus desdobramentos) e, com mais incisividade, está a didática avaliação do Relator, construída no item 47 do Voto que embasou o julgamento (peça 703, p. 17).

122. *Assim, tem-se patente a completa improcedência da contradição arguida.*

Argumento

123. *Omissão de que o art. 13, inciso III, da Resolução CMN 3.792/2009, fixava limite de alocação de até 20% dos recursos garantidores no segmento de fundos de investimento em participações, ou seja, patamar maior que o alocado pela Funcef no FIP Sondas.*

Análise

124. *Novamente, o representante do embargante comete lapso e se reporta erroneamente a dispositivos da Resolução CMN 3.792/2009, ao se referir a limites de alocação previstos em tal norma geral.*

125. *Verdadeiramente, as disposições que se reportam a FIP, modalidade que a própria Resolução do CMN classifica como investimentos estruturados são transcritas abaixo, com grifos nossos, não presentes no original:*

Art. 37. Os investimentos classificados no segmento de investimentos estruturados devem observar, em relação aos recursos de cada plano, o limite de até vinte por cento, observados adicionalmente os seguintes limites:

[...]

II - até dez por cento em cotas de fundos de investimento e em cotas de fundos de investimento em cotas de fundos de investimento classificados como multimercado.

[...]

Art. 41. A EFPC deve observar, em relação aos recursos de cada plano por ela administrado, os seguintes limites de alocação por emissor:

[...]

IV - até dez por cento se o emissor for:

[...]

i) fundo de investimento ou fundo de investimento em cotas de fundo de investimento classificado no segmento de investimentos estruturados; ou

126. *Ocorre que, a despeito dos limites gerais e adicionais fixados acima, de natureza prudencial, o Estatuto Social da Funcef contemplava limite de alçada no patamar expresso de 1% dos recursos garantidores administrados pela Fundação (peça 37, p. 13, art. 32, inciso V).*

127. *Segundo a aferição interna do volume de Recursos Garantidores dos Planos de Benefícios (RGPB) na data-base de 29/2/2012, tal métrica foi verificada na ordem de R\$ 47,7 bilhões e, como a Funcef já possuía compromisso de investimento (integralização de cotas) de R\$ 350 milhões junto ao FIP Sondas, só havia margem de R\$ 127,2 milhões para ampliação em tal alocação para se cumprir o limite prudencial estatutário, conforme registrado no subitem 6.1.2, do parecer PA GEPAR 012/12 (peça 6 p. 284-285).*

128. *Ademais, o PA GEPAR 012/12 ainda destacou (peça 6, p. 287, com grifos nossos, não presentes no original):*

8.3 *Dessa forma, objetivando maximizar o retomo da FUNCEF, porém diversificando os investimentos, entendemos que o exercido do direito de preferência até o limite de 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.

9. Conclusão

9.1 Diante do exposto, objetivando maximizar o retomo da FUNCEF, porém diversificando os investimentos, entendemos que o exercício do 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).

129. Ou seja, os limites de alocação estipulados na Resolução CMN 3.792/2009 não foram critério para o julgamento desfavorável ao embargante e outros responsáveis e sim a extrapolação do limite prudencial fixado no Estatuto Social, instrumento que tem valor de lei interna corporis, de modo que a alegada omissão é absolutamente improcedente.

VI

130. Os causídicos da Sra. Renata Marotta opuseram Embargos nos seguintes termos (peça 714):

Argumento

131. Omissão no julgamento ao não considerar petição presente nos autos (peça 686), a qual informou o TCU acerca de sentença absolutória proferida em favor da maioria dos réus na Ação Penal 1003120-53.2020.4.01.3400 (peça 730), cuja denúncia criminal se reporta ao mesmo investimento da Funcef e à maioria dos responsáveis nesta TCE.

Análise

132. Primeiramente, é preciso contextualizar que a petição foi protocolizada em 5/11/2025, mesma data da Sessão Ordinária no qual foi apreciada matéria e proferido o julgamento (Ata 45/2025-Plenário).

133. Não obstante, referida Ação Penal e a hipótese de eventual reflexo nesta TCE foi detidamente considerada na apreciação do mérito, com alusão expressa, consoante explicitado em disposições presentes no Relatório que integra o decisum embargado (peça 704, p. 40-41, itens 75 e análise subsequente), assim como no Voto que o fundamentou (peça 703, p. 11-12, item 26, subitem 'h' e itens 32 a 34).

134. Em acréscimo, dois aspectos relevantes precisam ser enfatizados:

- i. a embargante não figurava como ré na Ação Penal, de modo que é descabida a tentativa de socorrer-se com eventuais reflexos da propalada sentença absolutória;
- ii. conforme já discorrido na análise de argumento idêntico apresentado pelo Sr. Maurício Marcellini Pereira, os fundamentos legais que serviram de base na instância penal para a absolvição dos réus não são aptos a vincularem decisões sobre os mesmos fatos e condutas nas searas administrativa e civil.

135. Com efeito, é totalmente insubsistente a omissão cogitada.

VII

136. Os defendentes outorgados pelo Sr. José Carlos Alonso Gonçalves protocolizaram Embargos ancorando-se no seguinte rol de alegações (peça 717):

Argumento

137. Omissão concernente ao juízo administrativo da Funcef quanto à inexistência de condutas irregulares e passíveis de sanção, apurada na Sindicância CTA nº 005-I-2017, suprimindo elemento



probatório relevante.

Análise

138. *Trata-se de argumento inteiramente inverídico, sendo suficiente para refutá-lo mencionar abordagens e análises presentes no Relatório (peça 704, p. 40, itens 72 a 74) e no Voto (peça 703, p. 11-5, item 526, subitem 'g') que integram o acórdão embargado. Esses elementos demonstram conhecimento do TCU a respeito de tal sindicância, acompanhadas de sustentação de que as apurações conduzidas na fase externa da TCE, a cargo deste Tribunal, além de independentes, haja vista a sua competência constitucional, própria e privativa, não ficaram adstritas aos documentos utilizados, tampouco às conclusões, preliminares ou definitivas, da referida comissão interna da Funcef.*

Argumento

139. *Omissão quanto ao resultado de sentença arbitral emitida no âmbito do Procedimento CAM-CCBC nº 47/2016/SEC6, desfavorável aos pleitos indenizatórios da Funcef contra a Petrobras, associados justamente aos investimentos no FIP Sondas, e que produz os mesmos efeitos de sentença judicial, segundo a da Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), tendo valor de coisa julgada.*

Análise

140. *Novamente não há respaldo na omissão suscitada pelo embargante, à vista dos apontamentos acerca do processo arbitral supra referido, presentes no Relatório que integra o aresto embargado (peça 704, p. 39-40, p. 41, itens 81 a 84), assim como em assertivas inscritas no Voto que fundamentou a deliberação, quando tratou de forma geral da existência de processos em diferentes instâncias (administrativas, cíveis, penais e arbitrais), versando sobre os responsáveis (todos ou parte deles) e o negócio envolvendo a Funcef e o FIP Sondas (peça 703, p. 13, itens 32 a 34).*
141. *Portanto, a omissão apontada é inexistente.*

Argumento

142. *Omissão quanto à ausência do embargante no rol de denunciados pelo Ministério Público Federal (MPF) na Ação Penal 1003120-53.2020.4.01.3400 e na ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 1021262-08.2020.4.01.3400, por não ter identificado consciência e vontade para a prática de delitos ou de ato improbo.*

Análise

143. *Ao contrário do que cogita o embargante, a ciência acerca das duas ações judiciais (criminal e civil) e a análise acerca do aspecto de concomitância, haja vista a identidade comum de vários dos implicados em cada processo, foi objeto de registro e análises específicas, justificando as razões legais, regimentais e jurisprudenciais que respaldam a atuação independente deste Tribunal de Contas, algumas já referidas em análises precedentes, tornando despendiosa a reiteração.*
144. *Especificamente em relação à Ação Penal e à Ação Civil de Improbidade Administrativa o Relatório que acompanha o decisum impugnado tratou de ambas em tópicos específicos (peça 704, p. 40-41, itens 75 a 77).*
145. *Novamente, verifica-se a ausência de respaldo fático na alegada omissão.*

Argumento

146. *Omissão quanto à decisão proferida no Processo Administrativo Sancionador nº 19957.006657/2020-61, da Comissão de Valores Mobiliários - CVM (peça 648).*



Análise

147. *Em primeiro lugar convém destacar que a referida a deliberação da CVM foi protocolizada perante o TCU (peças 647-648) e juntada ao processo após o término da fase de instrução, quando a proposta de mérito já contava com o aval dos dirigentes da Unidade Técnica e do Ministério Público Junto ao TCU (peças 637-639 e 645, respectivamente). Nesse aspecto processualístico a jurisprudência do TCU apresenta o seguinte entendimento:*

Acórdão 2429/2021-TCU-Plenário (Relator Min. Augusto Nardes)

Enunciado: *Após o término da fase de instrução, que se caracteriza no momento em que o titular da unidade técnica emite o seu parecer conclusivo sobre o processo, exceto na superveniência de fato que altere substancialmente o mérito do feito, documentação entregue pelos responsáveis somente pode ser recebida como memorial (art. 160, §§ 1º e 3º, do Regimento Interno do TCU c/c art. 3º da Resolução TCU 36/1995). A ausência do exame de argumentos apresentados em sede de memorial não configura ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, por não consistir tal peça, dada a sua natureza meramente informativa, em elemento de defesa nos processos do TCU.*

Acórdão 1880/2015-TCU-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas)

Enunciado: *Não incorre em omissão a decisão que deixa de apreciar questão levantada exclusivamente em sede de memoriais. Após o término da fase de instrução, documentação entregue pelos responsáveis tem natureza jurídica de memorial (art. 160, §§ 1º e 3º do Regimento Interno/TCU) e, ainda que contenha argumentos inéditos aos autos, não vincula a formação de juízo do relator, podendo este até mesmo não autorizar sua juntada ao processo.*

148. *Por seu lado, além de não vincular o TCU, mesmo que houvesse identidade de objeto e de responsáveis, trata-se de julgamento com previsão legal e propósito distinto, inerente à alçada da CMV, conforme fica evidente na transcrição de excertos a seguir (peça 648, p. 1-2 e 159):*

Assunto: *Apurar supostas operações fraudulentas no mercado de valores mobiliários, na forma conceituada pelo item II, 'c', da Instrução CVM nº 08/1979, em violação do item I da mesma Instrução, em vigor à época dos fatos.*

[...]

1. *Trata-se de Processo Administrativo Sancionador ('PAS') instaurado pela Superintendência de Relações com Investidores Institucionais ('SIN' ou 'Área Técnica') em face de Caixa Econômica Federal ('Caixa'), Bolivar Tarragó Moura Neto ('Bolivar Tarragó'), Marcos Roberto Vasconcelos ('Marcos Vasconcelos'), Nova Participações S/A ('Nova Participações'), José Antunes Sobrinho ('José Antunes'), Cristiano Kok ('Cristiano Kok'), OAS Empreendimentos S/A – Em Recuperação Judicial ('OAS Empreendimentos'), OAS Investimentos S.A. – Em Recuperação Judicial ('OAS Investimentos'), e Demóstenes Marques ('Demóstenes Marques').*

[...]

4. *A Solicitação de Inspeção teve como objetivo verificar se os Fundos, sob administração fiduciária e gestão da Caixa, 'foram constituídos com o propósito legítimo de obter retorno para seus cotistas ou se já haveria sinais de conhecimento prévio do administrador/gestor sobre a alta probabilidade de insucesso nos investimentos a serem realizados'³.*

[...]



Decisão: Vistos, relatados e discutidos os autos, o Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários, com base na prova dos autos e na legislação aplicável, por unanimidade de votos, decidiu pela absolvição de Caixa Econômica Federal, Bolívar Tarragó Moura Neto, Marcos Roberto Vasconcelos, Nova Participações S/A, José Antunes Sobrinho, Cristiano Kok, OAS Empreendimentos S/A – Em Recuperação Judicial, OAS Investimentos S.A. – Em Recuperação Judicial, Demóstenes Marques quanto à imputação de prática de operação fraudulenta, conforme conceituado no item II, alínea ‘c’, da Instrução CVM nº 08/1979, vigente à época, e vedado pelo item I dessa mesma Instrução.

149. Resta patente que o Processo Administrativo Sancionador da CVM alcança agentes majoritariamente alheios à Funcef (à exceção de Demóstenes Marques), tem escopo absolutamente distinto, não possuindo as mesmas bases, fundamentos e objetivos da presente TCE.
150. Todavia, apesar dos aspectos delineados acima, o Voto condutor do Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário tratou especificamente do documento juntado intempestivamente, concluindo que os fatos examinados no processo da CVM não se relacionam diretamente com os do presente feito (peça 703, p. 21, itens 77 a 80).
151. Em síntese, não se configurou a omissão no julgado atacado.

Argumento

152. Omissão e contradição quanto aos fundamentos da defesa que comprovam o cumprimento do dever de diligência, referindo-se a pareceres, votos, atas e relatórios técnicos e jurídicos.

Análise

153. Todos os documentos contemporâneos e pertinentes aos atos de gestão examinados, assim como às comprovações das participações e condutas, sejam individuais ou coletivas, foram exaustiva e judiciosamente considerados no exame técnico, existindo abundantes indicações dessa afirmação no Relatório que integra a deliberação embargada quando transcreve as evidências que arrimaram as citações (peça 704, p. 7-15), assim como nas análises de mérito propriamente (peça 704, p. 43-68, itens 94 a 226).
154. O que o embargante pretende com a impugnação genérica é, indubitavelmente, buscar a rediscussão de aspectos já apreciados e julgados, finalidade para a qual os embargos declaratórios não se prestam, segundo ditames legais, regimentais e jurisprudenciais.

VIII

155. Por fim, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser e Demóstenes Marques, apresentaram Embargos Declaratórios similares, abaixo deduzidos, haja vista que possuem os mesmos causídicos (peças 721, 725 e 729, respectivamente), razão qual serão analisados conjuntamente:

Argumento

156. Omissão quanto à configuração da prescrição da pretensão punitiva, segundo a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509 (ADI 5509).

Análise

157. Conforme se comprova cabalmente no Relatório (peça 704, p. 30-31, itens 19 a 25) que integra o aresto embargado, as disposições da ADI 5509 foram exaustivamente levadas a consideração, mormente por exprimir a licitude do disposto no inciso VI, do art. 4º, da Resolução TCU 344/2012, chancelada no Voto que fundamentou a deliberação (peça 703, p. 12, itens 27 a 29).



158. *Assim, a hipótese de omissão quanto à consideração das premissas estatuídas na ADI 5509 e que incidem no aspecto prescricional da presente TCE é improcedente.*

Argumento

159. *Contradição entre a condenação e a sanção fixadas pelo TCU por meio do acórdão embargado, em contraposição com a sentença absolutória na Ação Penal 1003120-53.2020.4.01.3400, pelos mesmos fatos, em favor dos embargantes (peça 730).*

Análise

160. *Considerando que a alegação também foi suscitada por outros embargantes, reiteramos a conclusão de improcedência já aduzida anteriormente nestas laudas.*

Argumento

161. *Omissão quanto à tipificação normativa dos atos que levaram às deliberações condenatórias, implicado em decisões com base em valores jurídicos abstratos, violando o art. 20, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-lei 4.657/1942).*

Análise

162. *A suposta omissão que violaria o art. 20 da LINDB é expressa e peremptoriamente afastada pelo conteúdo dispositivo presente no Relatório que integra o Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário (peça 704, p. 45, e 62-64, itens 100 a 101 e 187 a 189, respectivamente), trechos que fazem expressa alusão ao dispositivo daquele diploma legal, assim como a outros dispositivos legais e normativos aplicáveis e que foram relegados e/ou descumpridos pelos embargantes.*
163. *Em reforço, o Voto que embasou o acórdão vergastado mencionou objetivamente parâmetros legais, regulamentares e fáticos que foram violados ou menosprezados pelos responsáveis (peça 703, p. 14-15, itens 36 a 42).*
164. *Assim, não prospera a omissão invocada.*

Argumento

165. *Omissão quanto ao estabelecimento de um regime de transição e irretroatividade de entendimento subsequente mais gravoso, atentando contra o disposto no art. 23, da LINDB, relativamente à diretriz fixada no Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário, aresto que deixou assente os fundamentos que legitimam a jurisdição desta Corte de Contas sobre as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).*

Análise

166. *De forma diametralmente oposta à arguição da omissão cogitada, o Relatório que integra o acórdão embargado abordou explicitamente questão preliminar de exata correspondência, apresentada por diversos responsáveis em sede de alegações de defesa. Explicitou, ainda, com judiciosidade, a improcedência de argumento de tal natureza, conforme comprova-se no Relatório que precede o decisum embargado (peça 704, p. 38-39, itens 62 a 69), assim como na síntese a respeito, presente no Voto (peça 703, p. 11, item 26, subitem 'e' e p. 12-13, subitem 30).*
167. *Resta evidente que o argumento é meramente retórico e, portanto, improcedente.*

Argumento

168. *Omissão quanto à alegação de defesa apresentada que apontou parcialidade (conflito de interesses) por parte da Comissão Técnica de Apuração (CTA) da Funcef, cujo Relatório Final teria servido de pilar as citações, integrada por membro filiado à Associação que litigava contra os responsáveis em ação judicial.*

**Análise**

169. *Novamente, trata-se de hipótese de omissão inteiramente inverídica.*
170. *O Relatório que acompanha o aresto embargado refutou objetiva e diretamente alegação do mesmo jaez (peça 704, p. 40, itens 72 a 74).*

Argumento

171. *Omissão quanto à iliquidez das contas especiais pelo longo transcurso de tempo entre a prática dos atos e as respectivas citações.*

Análise

172. *A hipótese de contas iliquidáveis foi objetivamente enfrentada quando da análise de mérito, consoante comprova o Relatório que precede o acórdão embargado (peça 704, p. 32-33, itens 30 a 35), revelando a total improcedência da omissão cogitada.*

Argumento

173. *Omissão quanto à alegação de ausência de boa-fé objetiva e comportamento contraditório (venire contra factum proprium) por parte da Funcef, ora defendendo a diligência e a licitude dos atos de gestão de seus agentes (dentre os quais os embargantes) e atribuindo o prejuízo exclusivamente à atuação da Petrobrás, em processo arbitral, ora acusando aqueles, por meio da instauração da TCE.*

Análise

174. *Trata-se de outra omissão inexistente, comprovada pela leitura do teor dos itens 81 a 84 do Relatório que integra o acórdão embargado (peça 704, p.41-42).*

Argumento

175. *Omissão por desconsiderar os fundamentos aduzidos pela Comissão de Valores Mobiliários (CMV) ao não confirmar irregularidades e não sancionar o Sr. Demóstenes Marques, no âmbito do Processo Administrativo Sancionador (PAS) 19957.006657/2020-61.*

Análise

176. *Trata-se de hipótese de lacuna peremptoriamente afastada quando da análise dos argumentos interpostos pelo Sr. José Carlos Alonso Gonçalves, sendo dispensável acrescentar apontamentos a respeito.*

Argumento

177. *Contradição entre a adoção dos parâmetros legais convencionados como business judgment rule com o reconhecimento de que houve análise e ciência dos riscos.*

Análise

178. *A alegada contradição não passa de raso sofisma.*
179. *Ao transcrever os termos das citações individuais o Relatório que integra o julgamento atacado, o embargante comprova que uma das principais evidências capazes de atrair responsabilização fora a existência de um rol de possíveis riscos apontados no PA GECOR 017/11, de 26/4/2011 (peça 319), e que foram avaliados e assumidos, no mínimo equivocadamente, pelos dirigentes que aprovaram o investimento (peça 703, p. 6-15, desdobramentos do item 29, campo 'Evidências' relacionada a cada agente cuja citação foi postulada).*
180. *Aliás, emergem de mesmo Relatório várias evidências e assertivas de que havia abundância de informações e dados que exprimiam riscos de várias espécies, alta probabilidade*

desses se materializarem e de elevados impactos financeiros negativos, num conjunto circunstancial que impele um examinador do caso concreto a inferir que o prejuízo sofrido pela Funcef não foi decorrente de álea inerente a investimento gestado de forma proba, genuína e ética.

181. *Ao contrário, a incúria ficou evidenciada, eis que configurada a violação do dever de fideducia e de outras responsabilidades aos quais os dirigentes estavam jungidos por força de leis e normas aplicáveis às suas atividades e cargos, em contexto agravado porque os responsáveis detinham capacitação técnica e experiência profissional, embora tenham atuado sem promover diligências adequadas, preterindo os princípios de prudência, de lealdade, de responsabilidade funcional e 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 (peça 704, p. 69, subitens 228 a 230).*
182. *A propósito, uma ampla, ponderada e exauriente análise, inclusive com transcrição de trechos candentes e relevantes do PA GECOR 017/11, precisamente sobre uma miríade de riscos que pairavam sobre a transação, está consubstanciada no Voto que embasou o acórdão criticado pelos embargantes, demonstrando que, apesar da ciência de riscos, os responsáveis optaram voluntária e culposamente pelo caminho menos prudente e responsável, em clara e flagrante violação de preceitos legais, normativos e profissionais (peça 703, p. 15-18, itens 44 a 55).*
183. *Em suma, sob nenhuma perspectiva o aresto está eivado pela supracitada contradição.*

Argumento

184. *Obscuridade e omissão na deliberação ao considerar erro grosseiro a manutenção da proposta prudencial que não alcançaria o aporte de R\$ 1,04 bilhão, afirmando que tal opção não comprometeria a influência relevante da Funcef no FIP Petros, olvidando de considerar que a manutenção da participação originária (19,21% das quotas) foi uma escolha estratégica deliberada e informada, visando garantir os direitos de governança e o poder de veto.*

Análise

185. *Trata-se de outra cogitação totalmente alheia à verdade.*
186. *A alternativa entre promover um segundo aporte mais módico (limitado a R\$ 127,2 milhões) e aquele que restou aprovado (R\$ 1,04 bilhão) foi objetivamente contextualizado e examinado tanto no Relatório, quanto no Voto que integram o Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário (peça 704, p. 59, itens 168 a 172; e peça 703, p. 17, itens 50 e 51).*
187. *Resta concluir que a obscuridade e a omissão aduzidas pelos embargantes não se sustentam no campo da presente realidade processual.*

IV. CONCLUSÃO

188. *As análises e considerações precedentes conduzem com segurança ao juízo de que o Acórdão 2601/2025-TCU-Plenário não está eivado com omissão, obscuridade ou contradição, nem de vício que implique nulidade, de modo que os embargos declaratórios não comportam provimento.*

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

189. *Ante o exposto, com fundamento no art. 32, inciso II, e art. 34, da Lei 8.443/1992, c/c os §§ 1º e 2º, do art. 287, do Regimento Interno do TCU, submetemos os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:*

189.1 conhecer dos embargos e, no mérito, negar-lhe provimento;
e

189.2 notificar os embargantes acerca da deliberação que vier a



ser prolatada.”

É o Relatório.

VOTO

Examinam-se embargos de declaração opostos por Maurício Marcellini Pereira, Renata Marotta, José Carlos Alonso Gonçalves, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser, Demóstenes Marques e Antônio Bráulio de Carvalho em face do Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. 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). O julgamento pela irregularidade das contas dos ora embargantes, com a imputação de débito e a aplicação de multas, decorreu de sua participação em irregularidades relativas ao referido fundo, sobretudo 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. Quanto à admissibilidade, ratifico minha manifestação proferida em despacho (peça 734) de que seis dos sete embargos preenchem os requisitos normativos e devem ser conhecidos por este Tribunal. Com relação aos aclaratórios opostos por Antônio Bráulio de Carvalho, solicitei o pronunciamento da AudTCE, que propôs o seu conhecimento, encaminhamento que também acolho.

4. Acerca desse último responsável, é necessária análise mais detida sobre a legitimidade de suas notificações ao longo do processo.

5. Conforme os avisos de recebimento (peças 352, 356, 610 e 612) e ofícios de citação constantes dos autos (peças 533, 534, 614 e 615), houve diversas tentativas malsucedidas de entrega da notificação pelos Correios no endereço apontado pelo próprio responsável em procuração particular (peça 3, p. 19), que é o mesmo mencionado pelo Ministério Público Federal em ações civil e penal e que consta nos cadastros da Receita Federal. A única notificação efetivada ocorreu em 23/10/2023 no endereço obtido no cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com informações atualizadas apenas até 12/11/2018 (pesquisa à peça 609), tratando-se de seu antigo local de trabalho na Funcef.

6. A unidade técnica defende a validade da citação com base na Resolução TSE 23.659/2021, argumentando ser plenamente lícito utilizar subsidiariamente a base de dados eleitoral. Invoca ainda o princípio de que a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza, sob a presunção de que o defendente estaria se ocultando em seu condomínio residencial para não ser citado.

7. Com as devidas vênias, a adoção de endereço constante em base de dados secundária e desatualizada afigura-se medida processualmente inadequada. Embora a base de dados do TSE seja oficial e fidedigna, inexistente, na legislação eleitoral correlata ao tema (Lei 4.737/1965 e Resolução TSE 23.659/2021), dispositivo que imponha ao cidadão o dever contínuo de atualizar seu endereço comercial ou de contato sob pena de nulidade para fins de domicílio civil ou tributário.

8. Ressalto que essa obrigação de atualização contínua e imediata existe, de fato, quanto aos dados fornecidos à Receita Federal. O art. 28 do Regulamento do Imposto de Renda, aprovado pelo Decreto 9.580/2018, prevê expressamente que o contribuinte é obrigado a comunicar sua mudança de domicílio.

9. Nesse contexto, a jurisprudência do TCU, a exemplo da Resolução TCU 170/2004 e do art. 179 do RITCU, admite a validade da entrega da citação mediante carta registrada com Aviso de



Recebimento (AR), inclusive quando recebida por terceiros, desde que entregue no endereço correto do destinatário. A entrega de comunicação em endereço de antigo vínculo empregatício não configura citação válida e não atende aos requisitos do chamamento processual.

10. Por fim, vale anotar que o procedimento cabível diante do insucesso da notificação via AR pelos Correios seria a citação por edital, utilizada nos casos em que o destinatário não é localizado, encontra-se em lugar incerto e não sabido ou em local inacessível, conforme o art. 179, III, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

11. Dessa forma, como não houve o esgotamento dos ritos processuais devidos, tampouco a regular e válida notificação pessoal de Antônio Bráulio de Carvalho em seu domicílio legal, o Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, ora embargado, deve ser anulado exclusivamente para esse responsável, determinando-se a renovação de sua citação.

12. Passo a tratar dos embargos de declaração opostos pelos demais responsáveis.

13. Conforme já havia consignado preliminarmente no despacho que determinou o envio dos autos à AudTCE, os aclaratórios em discussão contêm diversos argumentos já devidamente abordados no processo, bem como elementos relativos exclusivamente ao mérito da TCE, embora tenham sido apresentados como equívocos passíveis de correção nesta fase processual. Por oportuno, rememoro a natureza restrita dessa espécie recursal.

14. Ressalto, a princípio, que, em regra, o exame dos embargos limita-se à verificação da existência de uma das falhas taxativamente previstas na legislação — omissão, contradição e obscuridade. Logo, argumentos que discutem essencialmente o mérito do processo devem ser manejados em vias recursais próprias, sob pena de rediscussão do mérito e afronta ao princípio da unirrecorribilidade, uma vez que os aclaratórios funcionariam, na prática, como recursos adicionais de mérito.

15. É igualmente relevante anotar que a omissão sanável por meio de embargos declaratórios refere-se, essencialmente, ao não enfrentamento de argumentos deduzidos no processo capazes de, ao menos em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (art. 1.022, II, c/c art. 489, § 1º, IV, do CPC, em aplicação subsidiária permitida no art. 298 do RITCU). Portanto, eventuais omissões relativas a elementos secundários, sem potencial de repercutir na deliberação, não estão necessariamente abrangidas na análise.

16. A obscuridade ocorre quando a forma confusa ou desordenada do texto da decisão impede a compreensão integral do que foi deliberado, exigindo, por consequência, esclarecimentos por parte do julgador.

17. Por sua vez, a contradição é frequentemente alegada quando há mera irresignação do embargante quanto à construção lógica da fundamentação. Todavia, a rigor, o que se permite corrigir nesta etapa é a existência de proposições inconciliáveis no bojo da fundamentação ou entre esta e a parte dispositiva. É o caso, por exemplo, de voto que apresenta, inicialmente, justificativas para demonstrar que determinada conduta é irregular e passível da inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, mas conclui que as contas do responsável devem ser julgadas regulares. Ou, ainda, de apreciação de aposentadoria cujo voto é inteiramente favorável à legalidade do ato, mas cuja parte dispositiva nega o registro.

18. Feitos esses registros, manifesto-me, desde já, no sentido de que os declaratórios opostos pelos responsáveis devem ser conhecidos e rejeitados, tal como propõe a unidade técnica. Acolho suas análises e conclusões, incorporando-as às minhas razões de decidir, no que não conflitarem com as considerações que passo a expor.

19. O primeiro argumento de Maurício Marcellini Pereira refere-se à suposta contradição decorrente do fato de que a vinculação da Funcef ao investimento teria ocorrido em ata anterior à sua posse na diretoria. Essa questão, contudo, claramente não é passível de apreciação em sede de embargos de declaração. Repito que a contradição corrigível por esta via recursal restringe-se à existência de proposições inconciliáveis no bojo da própria fundamentação ou entre esta e a parte dispositiva do acórdão. O que o embargante apresenta, na verdade, é mera irresignação quanto à construção lógica da deliberação, buscando utilizar os aclaratórios para a rediscussão inoportuna do mérito.

20. Quanto ao alegado cerceamento por suposta omissão relativa ao período em que o embargante exerceu o cargo de Gerente de Operações Financeiras, ressalto que eventual falha do julgador ao deixar de tratar de algum ponto que deveria ter sido abordado é, de acordo com a legislação processual, passível de correção por embargos de declaração. Contudo, a omissão sanável refere-se essencialmente ao não enfrentamento de argumentos capazes de infirmar a conclusão adotada. O período pretérito do embargante naquela função é elemento secundário sem qualquer potencial de alterar o juízo deste Tribunal, visto que a responsabilização derivou especificamente de atos praticados enquanto investido no cargo de Diretor. Dessa forma, não há lacuna a ser suprida.

21. Sobre a manutenção da participação no Fundo, o embargante afirma que a decisão deixou de analisar o dilema entre o cumprimento do limite prudencial de 1% e a necessidade de preservar influência na governança. Traz ainda outras alegações, resumidas a seguir: (a) existência de gravação da ata da reunião que descaracterizaria a ausência de diligência; (b) omissão quanto à existência de estudo técnico de *Asset Liability Management* (ALM); (c) omissão quanto a uma proposição de solução intermediária de 15% de participação; (d) omissão pelo fato de o Conselho Deliberativo da Funcef ter ratificado a decisão de aporte; (e) contradição ao desconsiderar a regra de julgamento empresarial (*business judgment rule*) como parâmetro para a regularidade dos atos de gestão; (f) contradição baseada na suposta violação da Resolução CMN 3.792/2009, que expressamente autorizava aportes da espécie; e (g) obscuridade e contradição pela desconsideração de fatores exógenos supervenientes, como a Operação Lava Jato, que teriam conduzido ao colapso da empresa investida.

22. Entendo que este Tribunal já se manifestou, no julgado original, com inteireza e clareza quanto à extrapolação do limite prudencial, ressaltando que tal limite (1%) estava fixado no próprio Estatuto Social da Funcef, instrumento de natureza normativa interna (*interna corporis*). Tratou, igualmente, da adoção expressa da *business judgment rule* e do critério *ex ante*, o que afasta a relevância de fatores exógenos posteriores aos aportes lesivos.

23. Diante dos fundamentos exaustivos adotados no acórdão, revela-se dispensável o exame pormenorizado de elementos secundários sem condão de alterar o juízo proferido. Como este Tribunal fixou os parâmetros de responsabilização com amparo no conjunto probatório, não há necessidade de confrontar de forma pormenorizada a eventual existência de gravações de reuniões, estudos ALM ou propostas intermediárias não documentadas na ata deliberativa. Tais questões restaram superadas a partir do entendimento consolidado pelo relator original.

24. O embargante assevera também que teria havido contradição no acórdão em face da sentença absolutória proferida na esfera penal sobre os mesmos fatos, e também quanto a normativos do Conselho Monetário Nacional (CMN).

25. No entanto, não houve contradição passível de correção. O embargante descuida do fato de que o que se permite corrigir nesta etapa é, a rigor, a existência de proposições inconciliáveis no bojo da fundamentação ou entre esta e a parte dispositiva. A suposta divergência entre as conclusões do TCU e uma sentença penal absolutória externa — amparada apenas na falta de justa causa e não na

inexistência do fato — ou normativos do CMN não configura contradição interna da deliberação. Trata-se, mais uma vez, de mera irresignação quanto à construção lógica da decisão e de tentativa inoportuna de rediscutir o mérito.

26. Em seus embargos, a responsável Renata Marotta alega omissão, afirmando não ter sido considerada petição que informou ao Tribunal acerca da mesma sentença absolutória criminal. A despeito de este Tribunal aceitar a utilização de aclaratórios para corrigir esse tipo de falha, ela não ocorreu no acórdão questionado: tanto o Relatório quanto o Voto fizeram alusões expressas ao referido processo criminal e à inaplicabilidade de seus efeitos para vincular a instância de contas. A alegação mostra-se ainda mais descabida pelo fato de a embargante sequer figurar como ré na referida ação penal.

27. Quanto aos embargos opostos pelo responsável José Carlos Alonso Gonçalves, alega-se omissão concernente ao juízo da Funcef em sindicância interna e a uma sentença arbitral desfavorável à entidade. Além de não ter ocorrido a omissão apontada — visto que ambas as instâncias foram mencionadas no Relatório original —, não houve qualquer obscuridade. Não se cogita exigir que a deliberação desta Corte fique adstrita às conclusões de sindicâncias internas ou a decisões arbitrais que não vinculam o exercício de sua competência constitucional.

28. Cabe reiterar também que a unidade técnica examinou de forma pormenorizada as alegações, evidenciando que os embargos funcionaram, na prática, como recursos de mérito adicionais. A análise e as conclusões da unidade especializada foram no sentido de que os argumentos dos embargantes não devem ser acolhidos e que a deliberação questionada está correta quanto às matérias apreciáveis nesta etapa processual.

29. Após a manifestação da AudTCE, Maurício Marcellini Pereira apresentou documento denominado memoriais (peças 777-784). Em respeito sobretudo ao princípio da ampla defesa, tratarei, a seguir, em caráter excepcional, dos argumentos nele expostos.

30. O primeiro ponto é atinente à preliminar de nulidade suscitada como fato novo. Segundo o embargante, em dezembro de 2025 — data posterior, portanto, à sessão de novembro de 2025 em que este Plenário aprovou o acórdão condenatório —, a Diretoria Executiva da Funcef declarou a nulidade de toda a produção probatória referente ao Processo de Apuração de Responsabilidade 005-I-2017 – FIP SONDAS. O ex-diretor afirma que a própria fundação reconheceu que os processos internos teriam sido instaurados com base em editais eivados de vícios de origem, à revelia de previsão normativa válida e conduzidos com parcialidade, especialmente por não terem incluído os integrantes do Conselho Deliberativo na matriz de responsabilização.

31. Rejeito a preliminar suscitada. É jurisprudência pacífica desta Corte que a fase interna da tomada de contas especial possui natureza preparatória e inquisitória. Eventuais vícios ocorridos no âmbito da comissão apuradora da entidade de origem não são capazes de contaminar a fase externa do processo no TCU. Nesta instância constitucional de controle, os fatos foram reexaminados de forma autônoma e independente pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, garantindo aos responsáveis o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, o que afasta de plano qualquer alegação de nulidade do acórdão.

32. Ademais, cumpre ressaltar que o juízo condenatório não se vinculou de forma passiva às conclusões ou à metodologia da comissão interna da Funcef. A convicção deste Tribunal formou-se a partir da robustez das provas materiais e documentais presentes nos autos, a exemplo das atas deliberativas, das normas estatutárias e do vasto acervo probatório compartilhado a partir da Operação Greenfield, conduzida pela Polícia Federal. Uma deliberação administrativa superveniente da atual diretoria da Funcef não possui o condão de desconstituir fatos históricos objetivamente comprovados, tampouco de invalidar a materialidade da conduta irregular dos diretores da época.



33. Por fim, acolher a tese da defesa representaria um precedente de extrema gravidade para o exercício do controle externo. Significaria admitir que qualquer órgão ou entidade jurisdicionada pudesse, após o trâmite regular de uma TCE e a superveniência de uma condenação proferida por esta Corte, simplesmente anular seus próprios relatórios preliminares e, por consequência, esvaziar o julgamento do TCU. Esse cenário subverteria a lógica constitucional e tornaria a jurisdição de contas refém das conveniências, dos alinhamentos corporativos e das alternâncias de poder nas instâncias administrativas.

34. Em sua argumentação, o responsável utiliza essa decisão de dezembro de 2025 da Funcef para defender a parcialidade dos membros da comissão interna de apuração, afirmando que a suposta prova cabal dessa parcialidade foi a seletividade da investigação. Discorre longamente que a comissão agiu com a *“intenção de manter o seu foco especificamente na Diretoria Executiva, que detinha a gestão cotidiana”*. A meu ver, discute-se essencialmente matéria de mérito, na tentativa de afastar a responsabilização da Diretoria Executiva, com o argumento de que a competência para decidir acerca dos investimentos era do Conselho Deliberativo, pretensão incabível em sede de embargos de declaração.

35. Diante do exposto, este Tribunal deve rejeitar os embargos de declaração opostos pelos responsáveis, por não restarem configuradas as omissões, contradições ou obscuridades alegadas. Sem prejuízo dessa rejeição, e tratando-se de matéria de ordem pública apreciável a qualquer tempo, deve-se acolher o pedido de declaração de nulidade formulado por Antônio Bráulio de Carvalho, tornando sem efeito o Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário exclusivamente em relação a esse responsável, ante a ausência de citação válida e de efetiva abertura de contraditório, mantendo-se inalterados os termos da deliberação para os demais.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 946/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-007.426/2021-6
- 1.1. Apenso: TC-012.242/2022-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargantes: Maurício Marcellini Pereira (CPF 838.823.836-15), Renata Marotta (CPF 030.794.068-34), José Carlos Alonso Gonçalves (CPF 010.816.668-62), Carlos Augusto Borges (CPF 124.632.643-49), Carlos Alberto Caser (CPF 620.985.947-04), Demóstenes Marques (CPF 468.327.930-49) e Antônio Bráulio de Carvalho (CPF 309.882.766-15)
4. Unidade: Fundação dos Economistas Federais (Funcef)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
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 em que se apreciam embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas dos ora embargantes, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multas, em decorrência de irregularidades relativas a 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, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, nos arts. 174 a 176 do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Maurício Marcellini Pereira, Renata Marotta, José Carlos Alonso Gonçalves, Carlos Augusto Borges, Carlos Alberto Caser, Demóstenes Marques e Antônio Bráulio de Carvalho para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. declarar, exclusivamente em relação a Antônio Bráulio de Carvalho, a nulidade do Acórdão 2.601/2025-TCU-Plenário, em razão de vício de citação;

9.3. notificar os embargantes, a Funcef e a Procuradoria da República no Distrito Federal a respeito desta deliberação;

9.4. determinar o retorno dos autos à AudTCE para que promova a regular citação de Antônio Bráulio de Carvalho e, uma vez sanado o vício, prossiga com a instrução do processo quanto a este responsável, remetendo os autos para a manifestação do Ministério Público de Contas.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0946-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 013.107/2014-3 [Apenso: TC 004.428/2026-9]

Natureza: Embargos de Declaração em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (FAET/PR).

Responsáveis: Antônio Silvério de Almeida (829.938.581-49); Eduardo Vettorello de Almeida (034.521.769-16); Equipel Comercio de Equipamentos Ltda. - ME (01.717.587/0001-17); Evandro Maciel Costa (869.414.539-15); Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (03.999.912/0001-07); José Roberto Pontalti (235.771.509-04); MSE - Exaustores Industriais Ltda - ME (04.854.623/0001-82); Prequip - Comercial de Equipamentos Eireli - EPP (04.879.948/0001-10); Robson Vettorello de Almeida (026.964.029-06); Sebastião Antônio Batista (045.675.369-91).

Representação legal: Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Robson Vettorello de Almeida; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Equipel Comercio de Equipamentos Ltda. - ME; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Eduardo Vettorello de Almeida; José Manoel Garcia Fernandes (12.855/OAB-PR) e Rafael Felipe Cita (54.385/OAB-PR), representando Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Prequip - Comercial de Equipamentos Eireli - EPP; Luciana Zuchi Machado (27730/OAB-SC), representando Maiza Canabarro Kleiman; Rogerio Barbeiro Constantino (32273/OAB-PR), representando José Roberto Pontalti; Bernardo Strobel Guimarães (OAB/PR 32.838) e Caio Augusto Nazario de Souza (89959/OAB-PR), representando Antônio Silvério de Almeida.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO AO ACÓRDÃO QUE NÃO CONHECEU DO EXPEDIENTE RECURSAL ANTERIOR DO EMBARGANTE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO E DE QUALQUER OUTRO VÍCIO NA DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Antônio Silvério de Almeida ao Acórdão 107/2026-Plenário.

2. O aludido feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de impugnação de despesas do Convênio 30/2001 (Siafi 416851), que tinha como objeto a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) na Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (FAET/PR) com a implantação do Centro de Educação Profissional em Tecnologia Moveleira no Norte do Paraná, de acordo com o Projeto Específico 577.



3. O ajuste teve vigência no período de 20/7/2001 a 31/7/2008 e o prazo para a apresentação da prestação de contas se ultimou em 29/9/2008. O montante transferido foi de R\$ 3.820.381,50, sendo que houve restituição de R\$ 1.118.343,22.
4. Na fase preliminar do processo, foi promovida a citação de diversos responsáveis, entre os quais o ora recorrente, em virtude da impugnação das despesas não comprovadas documentalmente na prestação de contas da avença.
5. Após a análise das alegações de defesa, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 12.491/2019-2ª Câmara, julgar irregulares as contas dos Srs. Sebastião Antônio Batista, José Roberto Pontalti e Antônio Silvério de Almeida, além de condená-los ao pagamento dos débitos especificados e de multas individuais previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992.
6. Irresignados com essa deliberação, os Srs. José Roberto Pontalti e Antônio Silvério de Almeida ingressaram com recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e desprovidos, nos termos do Acórdão 7.717/2024-2ª Câmara.
7. Ainda insatisfeito, o Sr. Antônio Silvério de Almeida opôs sucessivos embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados, conforme os Acórdãos 1.001/2025 e 5.679/2025, ambos da Segunda Câmara.
8. Na sequência, o responsável interpôs recurso de revisão, o qual não foi conhecido, por não atender aos pressupostos de admissibilidade previstos para a espécie, consoante o Acórdão 107/2026-Plenário.
9. Nessa oportunidade, o Sr. Antônio Silvério de Almeida opõe embargos de declaração ao último **decisum**, alegando a existência de omissões, conforme os argumentos a seguir expostos:
 - a) o recurso de revisão não deveria ter sido inadmitido, pois as hipóteses de cabimento previstas no art. 288, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) foram materialmente satisfeitas;
 - b) a peça recursal anterior demonstrou a inexistência de documentos aptos a amparar sua condenação;
 - c) existe documento já constante dos autos, jamais apreciado por este Tribunal, que infirmaria a conclusão dos acórdãos anteriores, circunstância que evidenciaria violação ao contraditório e à ampla defesa; o referido elemento comprova que a quantia de R\$ 367.965,00 foi depositada por engano em sua conta e, em seguida, integralmente devolvida ao remetente; essa evidência afastaria o principal fato utilizado para fundamentar sua condenação;
 - d) o mencionado documento, embora já existente nos autos, deve ser reputado como novo para fins do art. 288, inciso III, do RITCU, porque nunca teria sido examinado expressamente nos julgados anteriores e somente seria apreciado, pela primeira vez, no recurso de revisão;
 - e) não prospera a conclusão do acórdão atacado de que o recorrente buscaria, pelo recurso de revisão, a rediscussão de fatos e teses já apreciados nas etapas anteriores, uma vez que os fatos e teses então alegados nunca foram examinados por esta Corte de Contas; e
 - f) o Acórdão 7.717/2024-2ª Câmara teria rejeitado suas alegações “em bloco”, de forma sumária e sem análise individualizada; a motivação **per relationem**, remetendo à instrução da AudRecursos não supriria esse vício, porque a própria unidade técnica teria apenas reproduzido fundamentos anteriores.
10. Nesse quadro, requer o acolhimento dos presentes embargos de declaração para sanar as omissões apontadas acerca do cabimento do recurso de revisão, com o consequente conhecimento



desse recurso e, no mérito, seu provimento, a fim de anular ou reformar o acórdão recorrido para afastar sua condenação.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Antônio Silvério de Almeida ao Acórdão 107/2026-Plenário.

2. O aludido feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de impugnação de despesas do Convênio 30/2001 (Siafi 416851), que tinha como objeto a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) na Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (FAET/PR) com a implantação do Centro de Educação Profissional em Tecnologia Moveleira no Norte do Paraná, de acordo com o Projeto Específico 577.

3. O ajuste teve vigência no período de 20/7/2001 a 31/7/2008 e o prazo para a apresentação da prestação de contas se ultimou em 29/9/2008. O montante transferido foi de R\$ 3.820.381,50, sendo que houve restituição de R\$ 1.118.343,22.

4. Na fase preliminar do processo, foi promovida a citação de diversos responsáveis, entre os quais o ora recorrente, em virtude da impugnação das despesas não comprovadas documentalmente na prestação de contas da avença.

5. Após a análise das alegações de defesa, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 12.491/2019-2ª Câmara, julgar irregulares as contas dos Srs. Sebastião Antônio Batista, José Roberto Pontalti e Antônio Silvério de Almeida, além de condená-los ao pagamento dos débitos especificados e de multas individuais previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Irresignados com essa deliberação, os Srs. José Roberto Pontalti e Antônio Silvério de Almeida ingressaram com recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e desprovidos, nos termos do Acórdão 7.717/2024-2ª Câmara.

7. Ainda insatisfeito, o Sr. Antônio Silvério de Almeida opôs sucessivos embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados, conforme os Acórdãos 1.001/2025 e 5.679/2025, ambos da Segunda Câmara.

8. Na sequência, o responsável interpôs recurso de revisão, o qual não foi conhecido, por não atender aos pressupostos de admissibilidade previstos para a espécie, consoante o Acórdão 107/2026-Plenário.

9. Nessa oportunidade, o Sr. Antônio Silvério de Almeida opõe embargos de declaração ao último **decisum**, alegando a existência de omissões, conforme os argumentos a seguir expostos:

a) o recurso de revisão não deveria ter sido inadmitido, pois as hipóteses de cabimento previstas no art. 288, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) foram materialmente satisfeitas;

b) a peça recursal anterior demonstrou a inexistência de documentos aptos a amparar sua condenação;

c) existe documento já constante dos autos, jamais apreciado por este Tribunal, que infirmaria a conclusão dos acórdãos anteriores, circunstância que evidenciaria violação ao contraditório e à ampla defesa; o referido elemento comprova que a quantia de R\$ 367.965,00 foi depositada por engano em



sua conta e, em seguida, integralmente devolvida ao remetente; essa evidência afastaria o principal fato utilizado para fundamentar sua condenação;

d) o mencionado documento, embora já existente nos autos, deve ser reputado como novo para fins do art. 288, inciso III, do RITCU, porque nunca teria sido examinado expressamente nos julgados anteriores e somente seria apreciado, pela primeira vez, no recurso de revisão;

e) não prospera a conclusão do acórdão atacado de que o recorrente buscaria, pelo recurso de revisão, a rediscussão de fatos e teses já apreciados nas etapas anteriores, uma vez que os fatos e teses então alegados nunca foram examinados por esta Corte de Contas; e

f) o Acórdão 7.717/2024-2ª Câmara teria rejeitado suas alegações “em bloco”, de forma sumária e sem análise individualizada; a motivação **per relationem**, remetendo à instrução da AudRecursos não supriria esse vício, porque a própria unidade técnica teria apenas reproduzido fundamentos anteriores.

10. Nesse quadro, requer o acolhimento dos presentes embargos de declaração para sanar as omissões apontadas acerca do cabimento do recurso de revisão, com o consequente conhecimento desse recurso e, no mérito, seu provimento, a fim de anular ou reformar o acórdão recorrido para afastar sua condenação.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

12. Preliminarmente, conheço dos presentes embargos de declaração, uma vez que eles preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992.

13. Com relação ao mérito, entendo que não subsistem os vícios apontados pelo recorrente.

14. O fundamento da condenação do Sr. Antônio Silvério de Almeida foi a sua participação, na condição de representante legal das sociedades empresárias Vetta Comércio de Equipamentos Ltda. e Equipel Comércio de Equipamentos Ltda. do desvio de parte dos recursos públicos transferidos por meio do Convênio 30/2001, em conluio com dirigentes da FAET/PR.

15. A então Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR) fez juntar elementos extraídos de ação penal, na qual o aludido agente foi condenado à pena privativa de liberdade, posteriormente substituída por penas restritivas de direitos, em razão das irregularidades apreciadas no presente feito.

16. Os elementos probatórios, consistentes em diversos documentos e depoimentos transcritos na sentença judicial que condenou o responsável e outros réus, demonstram que, do montante desviado com a participação dessas pessoas (R\$ 457.075,00), cerca de R\$ 447.725,00 foram entregues ao Sr. Sebastião Antônio Batista, que na época se passava por presidente da FAET/PR, quando, segundo a própria entidade, já não fazia parte da diretoria da entidade desde 1º/8/2004. A importância de R\$ 9.350,00 teria ficado com o Sr. Antônio Silvério de Almeida, conforme apurado pela unidade técnica.

17. À vista do acervo probatório juntado aos autos, o relator **a quo** concluiu, no voto condutor do Acórdão 12.491/2019-2ª Câmara, que a FAET/PR:

“[...] foi vítima do conluio entre os responsáveis Sebastião Antônio Batista, José Roberto Pontalti e Antônio Silvério de Almeida para desviar recursos sob gestão da entidade, mediante autorização de transferências de valores às empresas MSE e Equipel, sem que qualquer serviço fosse prestado ou bem fornecido. Em momento posterior, os valores referentes aos pagamentos eram entregues em espécie por representantes das empresas ao Sr. Sebastião Antônio Batista, eventualmente retendo comissão de 10% acrescida do valor dos impostos devidos.” (grifos acrescentados).



18. Dessa forma, a alegação do embargante de que a quantia de R\$ 367.965,00 teria sido devolvida em espécie ao então presidente da FAET/PR, Sr. Sebastião Antônio Batista, ao contrário de servir para afastar a sua responsabilidade, somente confirma o acerto fraudulento evidenciado no inquérito policial e utilizado como fundamento para a sua condenação no Acórdão 12.491/2019-2ª Câmara.

19. Diante do alegado erro no depósito dos valores na conta da empresa, o correto teria sido a sua devolução para a conta da própria FAET/PR, e não a sua entrega em espécie ao Sr. Sebastião Antônio Batista, que à época nem mais figurava como presidente da entidade.

20. Dessa forma, concluo que o documento que o embargante reputa como novo não foi ignorado nas diversas decisões proferidas neste processo. Pelo contrário, ele foi utilizado, juntamente com os demais elementos extraídos da ação penal movida contra o Sr. Antônio Silvério de Almeida, para subsidiar a sua condenação nesta Corte de Contas.

21. Conforme o fundamento exposto no item 17 *supra*, o documento invocado pelo embargante corrobora a sua participação ativa no conluio verificado entre ele e os Srs. Sebastião Antônio Batista e José Roberto Pontalti para desviar recursos do Convênio 30/2001.

22. Esse foi justamente o motivo pelo qual a AudRecursos, na análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 12.491/2019-2ª Câmara, assinalou que a tese defensiva do Sr. Antônio Silvério de Almeida reproduzia exatamente aquela já apresentada em suas alegações de defesa, tendo rejeitado suas razões recursais, por não apresentarem qualquer elemento novo que pudesse modificar o juízo condenatório deste Tribunal.

23. Esse entendimento foi acolhido pelo relator **ad quem**, que adotou a análise da unidade técnica como razão de decidir, consoante o voto condutor do Acórdão 7.717/2024-2ª Câmara.

24. Compreendo que não houve nenhuma irregularidade formal na utilização da motivação **per relationem** na deliberação que apreciou o recurso de reconsideração.

25. Conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, na discussão do Tema 1.306, “*a técnica da fundamentação por referência (per relationem) é permitida desde que o julgador, ao reproduzir trechos de decisão anterior (documentos e/ou pareceres) como razões de decidir, enfrente, ainda que de forma sucinta, as novas questões relevantes para o julgamento do processo, dispensada a análise pormenorizada de cada uma das alegações ou provas*” (REsp 2.148.059-MA, Relator: Ministro Luís Felipe Salomão).

26. No caso, como não houve nenhuma questão nova, tampouco relevante, no recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 12.491/2019-2ª Câmara, reputo que não ocorreu nenhum vício no Acórdão 7.717/2024-2ª Câmara nem nas decisões posteriores que apreciaram os embargos de declaração movidos contra o aludido **decisum**.

27. Sendo assim, diante da ausência de documento novo e da não comprovação de falsidade ou insuficiência dos elementos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido, concluo que não houve nenhuma omissão no Acórdão 107/2026-Plenário, sendo correta a decisão pelo não conhecimento de seu recurso de revisão.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator



ACÓRDÃO Nº 947/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.107/2014-3.

1.1. Apenso: 004.428/2026-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Antônio Silvério de Almeida (829.938.581-49); Eduardo Vettorello de Almeida (034.521.769-16); Equipel Comercio de Equipamentos Ltda. - ME (01.717.587/0001-17); Evandro Maciel Costa (869.414.539-15); Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (03.999.912/0001-07); José Roberto Pontalti (235.771.509-04); MSE - Exaustores Industriais Ltda - ME (04.854.623/0001-82); Prequip - Comercial de Equipamentos Eireli - EPP (04.879.948/0001-10); Robson Vettorello de Almeida (026.964.029-06); Sebastião Antônio Batista (045.675.369-91).

3.2. Recorrente: Antônio Silvério de Almeida (829.938.581-49).

4. Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia (FAET/PR).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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: Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Robson Vettorello de Almeida; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Equipel Comercio de Equipamentos Ltda. - ME; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Eduardo Vettorello de Almeida; José Manoel Garcia Fernandes (12.855/OAB-PR) e Rafael Felipe Cita (54.385/OAB-PR), representando Fundação Araponguense de Educação e Tecnologia; Fabiano Lopes (31049/OAB-PR), representando Prequip - Comercial de Equipamentos Eireli - EPP; Luciana Zuchi Machado (27730/OAB-SC), representando Maiza Canabarro Kleiman; Rogerio Barbeiro Constantino (32273/OAB-PR), representando José Roberto Pontalti; Bernardo Strobel Guimarães (OAB/PR 32.838) e Caio Augusto Nazario de Souza (89959/OAB-PR), representando Antônio Silvério de Almeida.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Antônio Silvério de Almeida ao Acórdão 107/2026-Plenário,

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0947-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).



13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 020.215/2022-3

Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Comando de Operações Terrestres do Exército

Responsáveis: Fabio Ronni Miranda Batista (025.675.833-60); Girleudo de Oliveira Medeiros (706.417.223-20); Maricia Nobre Silveira (918.486.873-20); Michelly Nobre Silveira (031.505.463-89); Rafael Jorge Marques Paiva (609.784.083-73); Raimundo Florentino de Sousa (205.005.563-34).

Interessado: 23º Batalhão de Caçadores (09.575.090/0001-13).

Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Jose Abinoan de Sousa Filho; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Michelly Nobre Silveira; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Maricia Nobre Silveira; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Rafael Jorge Marques Paiva; Fernando Antonio Holanda Pereira Junior, representando Fabio Ronni Miranda Batista.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO MEDIANTE FRAUDE DOCUMENTAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Aprecia-se recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira contra o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

2. A seguir, reproduzo a instrução de auditor da AudRecursos (peça 295), anuída por diretor da unidade (peça 296) e pelo Ministério Público de Contas, na pessoa do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 297), que propõe negar provimento ao recurso.

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 265) interposto por Michelly Nobre Silveira contra o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário (peça 253), relatado pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

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

9.1. considerar revéis os responsáveis Girleudo de Oliveira Medeiros e Raimundo Florentino de Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União (TCU) e, em razão disso, arquivar o presente processo em relação ao Sr. José Abinoan de Sousa Filho, com fundamento nos arts. 1º da Lei 9.873/1999, 1º, 8º e 11 da Resolução TCU 344/2022 e 169, inciso III, e 212 do Regimento Interno do TCU;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Fábio Ronni Miranda Batista, Rafael Jorge Marques Paiva, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira;

9.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inc. III, da Lei 8.443/1992, as contas de Fábio Ronni Miranda Batista, Girleudo de Oliveira Medeiros, Rafael Jorge Marques Paiva, Raimundo Florentino de Sousa, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal de Contas da União (TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 e 214, inc. III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4.1. Débito relacionado aos responsáveis Fábio Ronni Miranda Batista, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, solidariamente:

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6	26/04/201	15.876,44
6	31/05/201	13.052,58
6	05/07/201	13.419,17
6	31/08/201	10.783,34
6	06/10/201	10.783,34
6	27/10/201	10.783,34



6	01/11/201	16.202,88
7	22/02/201	15.942,71
7	24/05/201	14.009,66
7	13/06/201	11.207,46

9.4.2. Débito relacionado aos responsáveis Girleudo de Oliveira Marques, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, solidariamente:

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7	24/01/201	15.078,62
7	24/01/201	15.073,56
7	22/03/201	11.773,15
7	09/05/201	11.773,15
7	20/05/201	11.773,15

9.4.3. Débito relacionado aos responsáveis Rafael Jorge Marques Paiva, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, solidariamente:

	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6	29/11/201	15.340,55
6	12/12/201	15.363,44
7	05/04/201	13.685,45
7	06/06/201	13.685,45
7	28/06/201	13.419,17
7	21/07/201	13.685,45

9.4.4. Débito relacionado aos responsáveis Raimundo Florentino de Sousa, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, solidariamente:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6 11/08/201	10.139,47
6 27/09/201	13.183,26
6 29/09/201	13.183,26
6 01/11/201	14.851,76
7 13/06/201	12.911,12
7 26/06/201	11.035,57

9.5. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis Fábio Ronni Miranda Batista, no valor de R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais), Girleudo de Oliveira Medeiros, no valor de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais), Rafael Jorge Marques Paiva, no valor de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), Raimundo Florentino de Sousa, no valor de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), Michelly Nobre Silveira, no valor de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), e Marícia Nobre Silveira, no valor de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias a contar da notificação para que comprovem perante o TCU (art. 214, inc. III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido pelo TCU e até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar os Srs. Fábio Ronni Miranda Batista, Girleudo de Oliveira Medeiros, Rafael Jorge Marques Paiva, Raimundo Florentino de Sousa e as Sras. Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um prazo de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno do TCU;

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

9.8. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento nos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 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-se o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o TCU o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo-se incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-se os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.9. comunicar a presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, ao Comando de Operações Terrestres do Exército e aos responsáveis.

HISTÓRICO



2. *Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.*
3. *O 23º Batalhão de Caçadores do Exército Brasileiro instaurou esta tomada de contas especial (TCE) ante a ocorrência de dano ao erário na execução de ações do “programa emergencial de distribuição de água potável no Semiárido brasileiro por intermédio de carros-pipa, denominado operação pipa”. A instauração decorreu da constatação de apresentação de documentação inidônea a título de comprovação de despesas relativas ao termo de execução descentralizada.*
4. *Responsabilizaram-se pela ocorrência, dentre outros responsáveis, a ora recorrente Michelly Nobre Silveira. O tomador de contas concluiu em seu relatório (peça 117) que houve prejuízo ao erário no valor original de R\$ 360.016,50.*
5. *Na esfera do Tribunal, citou-se essa responsável para apresentar alegações defensórias ante a imputação a ela da irregularidade consistente na feitura de pagamentos por serviços não realizados decorrente de sua conduta consistente em simular a prestação de serviços de abastecimento de água por meio de documentação fraudulenta.*
6. *Examinadas as alegações defensórias aduzidas, a Corte acolheu a análise empreendida pela Unidade Técnica, endossadas pelo Ministério Público especializado (MPTCU), e incorporou sua fundamentação a suas razões de decidir.*
7. *O Tribunal também acolheu as infratranscritas considerações do Ministro-Relator a quo acerca das alegações defensórias aduzidas:*
 - a) *Não há previsão legal para aplicação do Código de Processo Penal Militar nos processos perante o TCU, nem mesmo subsidiariamente;*
 - b) *Aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa (Acórdão 3125/2013-Plenário). Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa;*
 - c) *Há um Inquérito Penal Militar que investigou a participação de particulares e levou à condenação dos responsáveis (7000066-92.2019.7.10.0010);*
 - d) *As normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa (Acórdão 3535/2015-Segunda Câmara);*
 - e) *Argumentos baseados em meras declarações de conformidade, as quais não possuem força probatória, não merecem prosperar;*
 - f) *A mera alegação de prejuízo à defesa não basta, precisa ser provado (Acórdão 729/2014- TCU-Plenário, rel. Ana Arraes);*
 - g) *A atribuição de responsabilidade aos ora defendentes não se fundamentou na fraudeção de punho próprio, mas, sim, no nexo de causalidade entre as fraudes e os pagamentos indevidos, os quais beneficiaram indevidamente os defendentes; e*
 - h) *Existem nos autos evidências de que os defendentes participaram ativamente do esquema fraudulento, do qual se beneficiaram indevidamente.*



8. *Por essa forma, O Tribunal reputou que as contas de Michelly Nobre Silveira, dentre as de outros responsáveis, devem ser julgadas irregulares, com condenação em débito e multa proporcional ao dano, ante as circunstâncias das irregularidades, nos termos indicados pela unidade instrutiva, ratificados pelo MPTCU.*

9. *A Corte também acompanhou a proposta da unidade técnica, secundada pelo MPTCU, no sentido de que as ilegalidades cometidas são graves e suficientes para atrair em desfavor da ora recorrente, dentre outros responsáveis, a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, conforme previsto no art. 60 da Lei 8.443/1992.*

10. *Interessa observar que uma das análises empreendidas pela Unidade Técnica incorporada às razões de decidir do Tribunal consistiu naquela em que se reputou não havidas no concernente às contas da ora recorrente as prescrições previstas na Lei 9.873/1999 à luz da Resolução-TCU 344/2022, exarada no item 14 da instrução reproduzida no relatório da decisão guerreada (peça 255), em que se remete ao exame empreendido nos itens 10 a 18 da instrução juntada à peça 129.*

11. *Dai as deliberações consignadas nos subitens 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do dispositivo da decisão, integralmente reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.*

12. *Diante disso, vem a responsável interpor o recurso ora examinado.*

ADMISSIBILIDADE

13. *Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 267, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Antonio Anastasia (peça 269), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.3, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4, 9.5, 9.6 e 9.7 da decisão combatida.*

MÉRITO

14. Delimitação

14.1. *Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:*

a) a decisão atacada é nula porque a “ausência de uma memória de cálculo transparente e auditável retira a liquidez e a certeza do débito [imputado à ora recorrente]” (nesta instrução, item 15);

b) não se observaram de fato os princípios do contraditório e da ampla defesa porque não puderam “reinquirir testemunhas” tampouco “contestar as circunstâncias em que os depoimentos [colhidos em processo judicial] foram prestados” (ibid., item 16);

c) não se levou a cabo a individuação da conduta da ora recorrente (ibid., item 17);

d) é nula a decisão por arbitrariedade consistente em aplicar sanção sem levar a cabo a sua dosimetria (ibid., item 18).

15. Da produção pelo Estado-persecutor de prova clara e precisa do valor pecuniário do débito imputado à ora recorrente

15.1. *A recorrente aduz a tese de que a decisão atacada é nula porque a “ausência de uma memória de cálculo transparente e auditável retira a liquidez e a certeza do débito [imputado à ora recorrente]”.*

15.2. *Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 265, p. 2-4.*

15.3. *O art. 24 da Lei 8.443/1992 faria imprescindível da constituição do título executivo extrajudicial em que consiste a decisão objurgada a “apresenta[ção] [de] um débito líquido e certo”.*



15.4. *Tal requisito não teria sido satisfeito no julgamento combatido porque haveriam sido “apresenta[dos] valores de débito sem a devida memória de cálculo discriminada e atualizada, o que configura[ria] erro de cálculo e incerteza sobre o montante devido”.*

15.5. *Da proposta de encaminhamento formulada pela Unidade Técnica constaria tão somente lista de “valores históricos” e “valor atualizado do débito (sem juros) em 18/6/2024”.*

15.6. *Não constaria de “nenhuma passagem do Acórdão” a “demonstração da metodologia utilizada para essa atualização”, de maneira que seria de indagar qual índice de correção monetária foi aplicado, a partir de qual termo inicial e se foram observados os critérios definidos pela própria jurisprudência desta Corte, como o Acórdão 1.603/2011-Plenário, “que determina a adoção da Taxa Selic”.*

15.7. *A omissão consistiria em “grave cerceamento de defesa” porque impediria “que os Recorrentes auditem a correção dos valores e exerçam o contraditório sobre a quantificação do dano”.*

15.8. *Seria de aplicar ao caso concreto o seguinte juízo desta Corte emanado no Acórdão 8321/2024-TCU-2ª Câmara:*

[A] incerteza quanto ao montante (...) do débito, em decorrência da impossibilidade de obtenção de dados necessários à adequada metodologia de cálculo do prejuízo ao erário, impõe o arquivamento, sem exame do mérito, da tomada de contas especial, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo.

15.9. *A “apresentação de um débito sem a correspondente memória de cálculo” consistiria em “erro material grave que pode e deve ser corrigido de ofício”.*

15.10. *O processo de controle administrativo seria “regido pelo princípio da verdade material, que impõe a busca pela realidade dos fatos, em detrimento do formalismo excessivo”. Em homenagem a esse princípio e ao poder-dever de autotutela, cumprira a esta Corte “sanar os erros materiais [...] apontados”.*

Análise

15.11. *A tese não merece prosperar.*

i) *Do recaimento do ônus da prova sobre o Estado-persecutor no caso concreto*

15.12. *Verdade é que no processo de controle administrativo, gênero em que se classifica o processo de Controle Externo de que cuida a Lei 8.443, de 1992, impera o princípio da verdade material (ou real). Segundo esse princípio, que se opõe à verdade formal, a Administração deve buscar aquilo que realmente é verdade, não se restringindo unicamente ao que restou demonstrado no procedimento.*

15.13. *Daí que tal não se submete às mesmas formalidades do processo judicial. O princípio da verdade material, que se relaciona com outros como a oficialidade e o formalismo moderado, preconiza a economia de normas processuais e um rigor atenuado na sua observância, em prol do interesse público presente na busca pela verdade real.*

15.14. *Discorrendo sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, RT, 16ª edição, 1991, Pág. 581) leciona que:*

O princípio da verdade material, também denominado de liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal. Enquanto nos processos judiciais o Juiz deve-se cingir às provas indicadas no devido tempo pelas partes, no processo



administrativo a autoridade processante ou julgadora pode, até final julgamento, conhecer de novas provas, ainda que produzidas em outro processo ou decorrentes de fatos supervenientes que comprovem as alegações em tela. [...]

15.15. *Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme o registrado nos Acórdãos 84/2006 - 1ª Câmara, relator o ministro Augusto Nardes, e 38/2007 – 2ª Câmara, relator o ministro Ubiratan Aguiar.*

15.16. *Trata-se, todavia, de prevalência do princípio como regra, e não de obrigatoriedade de sua aplicação sem a admissão de exceções. Quer dizer, a regra, como se verá a seguir, não é absoluta.*

15.17. *Na hipótese de falta de elementos de comprovação da aplicação regular de recursos públicos pecuniários federais prevalece a verdade formal consistente por força na presunção relativa de que houve má ou irregular aplicação de tais recursos estatuída tanto legal como constitucionalmente. Porque por força do estatuído no art. 70 da Constituição da República, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e no art. 66 do Decreto 93.872, de 23/12/1986, recai sobre o gestor dos recursos o ônus de comprovar a boa e regular aplicação destes mediante prestação de contas.*

15.18. *No caso concreto, em que se trata de imputação de conduta antijurídica dolosa, prevalece a regra geral, de modo que cumpre ao Estado-persecutor produzir prova do incurso da ora recorrente em tal conduta e do valor pecuniário do débito imputado.*

ii) *Da produção pelo Estado-persecutor de prova indireta clara e precisa do valor pecuniário do débito imputado à ora recorrente*

15.19. *Verifica-se que o Estado-persecutor produziu [i] prova indireta do incurso da ora recorrente e dos demais responsáveis em conduta antijurídica dolosa, juízo por ela não guerreado nesta oportunidade, e [ii] prova indireta clara e precisa dos valores pecuniários dos débitos imputados a cada um deles.*

15.20. *Para começar, recorre-se ao escólio de De Plácido e Silva em seu Vocabulário Jurídico (28ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 853, 1122 e 1123) acerca dos conceitos de “prova direta”, de “prova indireta” e de “liquidez”:*

PROVA DIRETA. *Denominação genérica dada à **prova produzida pelos meios indicados em lei ou autorizados por ela**. É a designação atribuída às **provas, propriamente ditas**, em distinção às que se deduzem das presunções e indícios.*

[...]

PROVA INDIRETA. *Ao contrário da **prova direta, que é demonstrada ou produzida por documentos, testemunhas ou outros meios indicados em lei**, a prova indireta é a que se firma numa presunção legal, com força probante atribuída por lei, ou no indício, de que se conclui a existência do fato alegado.*

Nesta razão, a prova indireta é constituída pela prova indiciária ou pela prova presuntiva. É, pois, indireta porque não é produzida imediatamente, propriamente, pela demonstração da existência do fato afirmado, mas por determinação da lei, quando estabelece a presunção, fortalecida com a atribuição probatória, ou pelo indício de que se gera a convicção acerca do fato afirmado.

[...]

LIQUIDEZ. *derivado de líquido, do latim liquidus (claro, puro), exprime a qualidade ou o estado de tudo que é líquido.*



Desse modo, liquidez significa o que está claramente definido, está determinado por coisa certa, apresenta-se em estado definitivo, não suportando nem admitindo mais qualquer modificação ou alteração.

A liquidez é indicativa da certeza do líquido, da exatidão do apurado. É o estado do que se apresenta claro e certo, sem qualquer dúvida, sem qualquer justa objeção.

A liquidez da dívida é a que se mostra determinada claramente em seu montante. Já está apurada e demonstrada pelo seu líquido. Nela já vem quanto se deve e por ela já se tem a certeza do que se deve.

A liquidez da sentença decorre da determinação do objeto da condenação, que nela já vem definido, ou da determinação clara e precisa do valor da condenação.

Em qualquer circunstância, a liquidez é evidenciada pela certeza e clareza com que as coisas se apresentam ou se manifestam. [grifou-se]

15.21. *No processo de controle administrativo, a dívida se constitui com a prolação do acórdão pelo TCU, de modo que o conceito de “liquidez da dívida” se relaciona ao processo de execução posteriormente promovido pela Advocacia-Geral da União e impulsionado pela Justiça Federal brasileira.*

15.22. *Tem-se aqui de se debruçar, à luz da lição doutrinária supratranscrita, do conceito de “liquidez da sentença” – no caso concreto, liquidez do acórdão impugnado. Trata-se, portanto, de perquirir se no julgamento impugnado se deu cabo da “determinação clara e precisa do valor da condenação”.*

15.23. *Reputa-se que sim em razão do exposto a seguir.*

15.24. *Consoante construção doutrinária embasada no art. 215 do Código Civil brasileiro e no art. 405 do Código de Processo Civil brasileiro e entendimento consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, declarações emanadas de agentes da Administração Pública consubstanciadas em documentos elaborados em razão de seu ofício revestem-se, em razão da fé pública de que gozam em tais circunstâncias, de presunção juris tantum (relativa, ou que admite prova em sentido contrário) de autenticidade e de veracidade. Prevalece sempre o que nelas se achar atestado, até que se produza prova contrária idônea e inequívoca, o que incumbe ao contestante por força da regra primária de direito que declina a quem alega o ônus da prova, estatuída na forma do brocardo latino *allegare nihil et allegatum non probare paria sunt* (nada alegar e não provar o alegado se equivalem).*

15.25. *Ocupantes do cargo de Auditor de Controle Externo (AUFC), na qualidade de agentes da Administração Pública a exercerem seu ofício, subscreveram a instrução reproduzida no relatório da decisão combatida (peça 255), e asseveraram que o débito a ser imputado à ora recorrente é composto pelas parcelas ali discriminadas e que se embasaram para determiná-las na instrução preliminar juntada à peça 129, também subscritas por AUFCs, de cujos subitens 24.4 a 24.7 constam as parcelas do débito imputadas à ora recorrente em solidariedade com outros responsável e de cujo subitem 24.2 consta a remissão aos documentos técnicos consistentes em evidências da irregularidade fundadoras do cômputo das mencionadas parcelas, a saber os constantes às peças 5 a 8, 10 a 18, 21 a 31, 42 a 48, 50 a 57, 64 a 81, 112 a 115 e 117. O documento constante à peça 117 se constitui no relatório do tomador de contas, de consta, às páginas 5 e 6, a discriminação das parcelas do débito imputado e as respectivas ordens bancárias mediante as quais se efetuaram pagamentos com base em comprovantes forjados de liquidação de despesa (recibos de prestação de serviço).*

15.26. *Verifica-se, assim, que o Estado-persecutor produziu prova indireta prevista em lei (cf. subitem 15.20 desta instrução), com clareza e precisão, do prejuízo causado ao erário pela ora*

recorrente e pelos demais responsáveis correspondentes aos valores pecuniários dos débitos a eles imputados.

15.27. *A ora recorrente teve acesso aos autos, portanto às instruções e aos documentos referidos no subitem 15.25 desta instrução. Para presentemente fazer ver erro de julgamento na decisão impugnada concernente ao valor do débito imputado, haveria que, em razão do exposto no subitem 15.24 desta instrução, compulsar os autos e produzir prova contrária, quer dizer, prova de outro é o valor do débito a ser imputado.*

15.28. *Não é demasiada a observação de que a recorrente interpretou equivocadamente a redação do art. 24 da Lei 8.443/1992. Esse dispositivo legal indubitavelmente estatui que a decisão deste Tribunal de que resulte imputação de débito ou cominação de multa faz líquida e certa a dívida. Quer dizer, a liquidez e a certeza da dívida do responsável a quem a Corte tenha imputado débito ou aplicado multa decorre da prolação da decisão pela Corte. Aplica-se a esse dispositivo legal o conceito de “liquidez da dívida” reproduzido no subitem 15.20 desta instrução, e não o conceito de “liquidez da sentença” também ali reproduzido.*

15.29. *Portanto, o mencionado dispositivo diz respeito ao processo de execução da dívida e se relaciona ao a seguir transcrito art. 783 do Código de Processo Civil: “A execução para cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível.”*

15.30. *A recorrente inverte a ordem lógica do estabelecido no dispositivo legal para afirmar o contrário: que a juridicidade da decisão decorre da liquidez e da certeza do valor pecuniário do débito imputado. Noutro passo, a juridicidade de decisão impugnada decorre da sua própria liquidez (clareza e precisão), como demonstrada nos subitens 15.24 a 15.16 desta instrução, e não da liquidez da dívida que a sua prolação constitui.*

16. Da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa

16.1. *A recorrente aduz a tese de que não se observaram de fato os princípios do contraditório e da ampla defesa porque não puderam “reinqüirir testemunhas” tampouco “contestar as circunstâncias em que os depoimentos [colhidos em processo judicial] foram prestados”.*

16.2. *Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 265, p. 3.*

16.3. *O Tribunal teria fundado faticamente o julgamento impugnado “quase que exclusivamente em depoimentos e confissões colhidos em processo judicial-militar”. A validade da prova emprestada de outro processo se condicionaria, de acordo com a Súmula 591 do Superior Tribunal de Justiça, “ao contraditório e à ampla defesa no processo de destino”.*

16.4. *No caso concreto, o contraditório [teria sido] meramente formal” porque “[o]s [ora] Recorrentes não tiveram a oportunidade de, no âmbito desta TCE, reinqüirir testemunhas ou contestar as circunstâncias em que os depoimentos foram prestados”.*

16.5. *O Tribunal teria “simplesmente import[ado] as conclusões da esfera penal, violando a independência das instâncias e abdicando de formar seu próprio convencimento”.*

16.6. *Esse erro de procedimento teria “ating[ido] o núcleo do direito de defesa (art. 5º, LV, CF)”, causa de nulidade absoluta da decisão.*

Análise

16.7. *A tese não merece acolhida.*

16.8. *Não se aplicam subsidiariamente ao processo de controle administrativo as disposições do Código de Processo Civil brasileiro concernentes à produção de provas por quem figure no polo passivo da relação jurídica, gênero de que a relação de controle administrativo é espécie, como*



entendeu a Corte nas seguintes decisões seguidas de enunciados formulados nos julgamentos seus originadores:

a) Acórdão 689/2015-TCU-1ª Câmara, relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Não é cabível a aplicação analógica das disposições pertencentes à prova do processo civil ao processo de controle externo, porque a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU dispõem, exaustivamente, acerca dos meios de prova disponíveis aos responsáveis.

b) Acórdão 130/2008-TCU-Plenário, relator o Ministro Aroldo Cedraz.

A produção de provas nos autos de controle externo é feita sob a forma escrita, sem a necessidade de convocação de testemunhas ou peritos, para conferir ao processo a necessária agilidade. A produção de prova periciais e testemunhais decorre do Código de Processo Civil (CPC), cuja aplicabilidade, aos processos do TCU é apenas subsidiária.

16.9. Como asseverado na transcrição do precedente invocado na alínea “a” do parágrafo precedente, a Lei 8.443/1992 dispõe sobre os meios de prova disponíveis a quem figure no polo passivo da relação de controle administrativo, dentre os quais não se incluem, como pretende a ora recorrente, a inquirição de testemunhas ou a “contestação de circunstâncias em que [...] depoimentos foram prestados [no processo judicial de que se emprestaram provas]”.

17. Da individualização da conduta antijurídica dolosa da ora recorrente

17.1. A recorrente aduz a tese de que não se levou a cabo a individualização de sua conduta.

17.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 265, p. 3.

17.3. O Tribunal “[teria] falha[do] em individualizar as condutas [dos responsáveis], imputando responsabilidade solidária de forma genérica, sem demonstrar o nexo causal específico” entre a ação “de cada Recorrente” (sic) e as parcelas dos débitos em que se os condenou solidariamente.

Análise

17.4. Sem razão a recorrente.

17.5. O juízo da Corte acerca da conduta individualizada da ora recorrente e dos demais responsáveis se fundamentou faticamente em elementos de convencimento colhidos do teor da sentença judicial prolatada pela Auditoria da 10ª Circunscrição Judiciária Militar da Justiça Militar da União juntada à peça 24, de que se extraem os seguintes trechos, também reproduzidos na instrução juntada à peça 129, a que ora se acrescem grifos:

*No caso em esboço, a imputação inicial do MPM baseou-se no fato de que **os acusados FÁBIO RONNI MIRANDA BATISTA, RAFAEL JORGE MARQUES PAIVA, GIRLEUDO DE OLIVEIRA MEDEIROS e RAIMUNDO FLORENTINO DE SOUZA, motoristas credenciados no Programa Operação Pipa**, em variados meses (vide quadro abaixo) dos anos 2016 e 2017, **receberam, indevidamente, pagamentos por serviços não prestados (ou mal fornecidos), no âmbito do referido programa federal**. Isso porque, conforme restou apurado no IPM 8-26.2018.7.10.0010, nestes específicos meses, as contas prestadas pelos motoristas junto ao 23º Batalhão de Caçadores (23º BC) estavam contaminadas por diversos documentos falsamente confeccionados e/ou com assinaturas falsas.*

*É relevante ressaltar que, **a todo o momento, desde o credenciamento até a prestação de contas dos mencionados motoristas com o 23º BC, quem os representava perante aquela OM eram suas procuradoras, as irmãs MARÍCIA NOBRE SILVEIRA e MICHELLY NOBRE SILVEIRA.***

[...]

Ocorre que, com o avanço da instrução processual, o cenário se mostrou mais catastrófico do que inicialmente pintara a exordial acusatória. É que, conforme se verá adiante, descobriu-se que **os motoristas, ora acusados, sequer chegaram a entregar uma única carrada de água prevista nos planos de trabalho**. Isso se deu não apenas nos meses acima destacados, mas durante todos os meses em que constaram como credenciados na Operação Pipa! **Apesar disso, durante todo aquele período, os motoristas receberam vultosas quantias pelos serviços que, com a colaboração direta de suas procuradoras, alegavam prestar.** [...].

[...]

Em síntese, **todo o plano fora orquestrado pelas irmãs MARÍCIA NOBRE SILVEIRA e MICHELLY NOBRE SILVEIRA, as quais se incumbiam de preparar a documentação, cadastrar os falsos pipeiros e prestar as artificiais contas**. Ludibriado o Exército Brasileiro, depositava os numerários nas contas bancárias dos motoristas putativos, os quais, após abater suas respectivas remunerações pelos serviços de "laranja", transferiam os valores para as irmãs Marícia e Michelly, efetivas proprietárias dos caminhões registrados na operação.

17.6. Conclui-se que o entendimento desta Corte perfilhou o emanado na mencionada sentença judicial no sentido de que restaram comprovada a conduta individualizada da ora recorrente consistente em forjar documentação, credenciar motoristas de caminhões-pipa para recebe pagamentos por serviços que não viriam a prestar e apresentar prestação de contas não correspondente à realidade dos fatos.

18. Da discricionariedade da dosimetria da punição aplicada pelo Estado-Juiz em processo de controle administrativo

18.1. A recorrente aduz a tese de que é nula a decisão por arbitrariedade consistente em aplicar sanção sem levar a cabo a sua dosimetria.

18.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 265, p. 3.

18.3. A Corte não teria dado cabo da necessária “dosimetria na aplicação das sanções de multa e inabilitação”. O julgamento carece de “fundamentação que justifique sua necessidade e seu quantum”.

18.4. A “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 22, exige que o controlador, ao aplicar sanções, considere “a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.

18.5. O Tribunal teria silenciado “sobre todos esses pontos” e, assim, tratado “com o mesmo rigor as supostas ‘mentoras’ e os ‘laranjas’, violando os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade”.

18.6. A aplicação de sanção “sem a devida motivação” consistiria em “ato nulo por arbitrariedade”

Análise

18.7. Não assiste razão à recorrente.

i) Preâmbulo



18.8. Os processos de controle externo da Administração Pública da competência deste Tribunal têm regramento próprio estabelecido na Lei 8.443/1992. Por isso, não lhes são obrigatoriamente aplicáveis os dispositivos da Lei 9.784/1999, tampouco institutos do Direito Penal.

ii) Da discricionariedade da aplicação de sanção punitiva em processo de controle administrativo

18.9. É discricionária a aplicação de sanção punitiva pelo Estado-Juiz em processo de controle administrativo da competência deste Tribunal.

18.10. É o que se infere sem dificuldade da leitura das expressões “poderá aplicar” multa nas cabeças dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Tais expressões patenteiam que é facultado à Corte aplicar ou não, conforme o caso concreto, as multas previstas no referido estatuto legal. Equivale a dizer que faculdade conferida à Corte de decidir sobre aplicar ou não multa em cada caso concreto constitui atribuição a ser cumprida em exercício de poder discricionário legalmente outorgado.

iii) Da discricionariedade da dosimetria da sanção punitiva eventualmente aplicada em processo de controle administrativo

18.11. É igualmente discricionária a dosimetria sanção punitiva eventualmente aplicada pelo Estado-Juiz em processo de controle administrativo da competência deste Tribunal.

18.12. É o que se infere da leitura nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, respectivamente, das expressões “de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário” e “de até Cr\$ 42.000.000,00 [...] ou valor equivalente”.

18.13. Em Direito Penal, faz-se dosimetria objetiva da pena a ser aplicada pelo Estado-Juiz por força do estabelecido no art. 59 do Decreto-Lei 2.848/1940, Código Penal brasileiro (CP), acrescidos, no caso de pena consistente em multa, dos critérios especiais previstos no art. 60, caput e § 1º, do mesmo estatuto legal.

18.14. Esse não é o caso das punições administrativas estatuídas na Lei 8.443/1992, de que não constam parâmetros de fixação do seu valor pecuniário. Assim, o TCU não empreende dosimetria objetiva da multa. Nesse sentido o Acórdão 60/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

[...] 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, eventualmente, a condição econômica do agente sancionado. 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.

18.15. A fixação do valor pecuniário das penas a serem aplicadas 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 a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 944/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes:

A alegada obscuridade quanto aos critérios para aplicação da multa também não procede. Afinal, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a dosimetria da pena, no âmbito do TCU, 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 um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. (v.g. Acórdãos 795/2014, 123/2014, ambos do Plenário, 9.402/2015-2ª Câmara).



18.16. *Colhe-se da lição de Zanobini (em Infrações e sanções administrativas, 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 94-96) que*

*A dosagem da penalidade a ser imposta atenderá à finalidade objetivada pela lei. **Será discricionária** dentro dos limites legais, mas vinculada à finalidade a ser alcançada. Em direito, os fins não justificam todos os meios.*

Em síntese, as sanções devem guardar proporção com a finalidade buscada. O excesso deve ser evitado e, em caso de exacerbação, o Judiciário reconhecerá a ilegalidade ou inconstitucionalidade da punição. O contraste do desvio de poder será apurado pela análise dos direitos individuais previstos na Constituição Federal.[grifou-se]

18.17. *Dessa forma, não se pode negar o caráter discricionário que é inerente ao arbitramento do valor da multa em questão decorrente dos ditames da lei regedora da matéria. A feitura da dosimetria do valor da punição pecuniária observando-se os seus limites previstos nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 é atribuição desta Corte no exercício do seu juízo da reprovabilidade da conduta ante as circunstâncias do caso concreto.*

18.18. *Infere-se da lição doutrinária de Zanobini reproduzida no subitem 18.16 desta instrução que ao se arbitrar o valor de uma multa administrativa há que se atender à finalidade visada pela lei autorizadora de tal sancionamento.*

18.19. *Dá-se que a Lei 8.443/1992 não estatui quais seriam as finalidades das multas aplicáveis pelo TCU, no exercício do controle externo, previstas nos seus arts. 57 e 58.*

18.20. *Diante da omissão da lei, cumpre ao Tribunal proceder ao arbitramento do valor da multa, observada a gravidade da conduta antijurídica que a fundou faticamente e os seus mencionados limites legais e consideradas as circunstâncias do caso concreto, incluídos os aspectos relativos ao sujeito passivo alvo da sanção.*

iii) *Da juridicidade sanção punitiva aplicada no caso concreto*

18.21. *No caso concreto, o valor da multa aplicado está conforme com o limite estabelecido no art. 57 da mencionada lei.*

18.22. *A gravidade das culpabilidades da ora recorrente e dos demais responsáveis, cujas condutas se individualizaram, restou caracterizada ante o exposto nos subitens 15.12 a 15.26 desta instrução, eis por que se observaram os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade informadores do sistema jurídico brasileiro.*

CONCLUSÃO

19. *Das análises empreendidas relativamente ao mérito do recurso se conclui que:*

a) o Estado-persecutor produziu prova clara e precisa do valor pecuniário do débito imputado à ora recorrente;

b) observaram-se de fato os princípios do contraditório e da ampla defesa neste processo de controle administrativo;

c) levou-se a cabo a individuação da conduta da ora recorrente;

d) é discricionária a dosimetria da sanção punitiva eventualmente aplicada pelo Estado-Juiz em processo de controle administrativo da competência deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira contra o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário,*



relatado pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.”

3. É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo 23º Batalhão de Caçadores, em desfavor de Fábio Ronni Miranda Batista, Girleudo de Oliveira Medeiros, Rafael Jorge Marques Paiva, Raimundo Florentino de Sousa, Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira, em razão de dano ao erário na execução de ações do “Programa emergencial de distribuição de água potável no Semiárido brasileiro, por intermédio de carros-pipa”. Aprecia-se, nesta oportunidade, recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira contra o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

2. A presente TCE foi instaurada em decorrência da conclusão do Inquérito Policial Militar (IPM) 700008-26.2018.7.10.0010, que apurou a ocorrência de fraudes nos procedimentos de comprovação de distribuição de água potável a localidades atendidas pela Operação carro-pipa, no período de março/2016 a março/2017 (peças 2 a 18). Por meio de perícia grafotécnica no curso do IPM, verificou-se que Recibos de Prestação de Serviços (RPS) – apresentados pelas Sras. Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira perante a Organização Militar – continham assinaturas falsas e informações inverídicas (peça 10). Os Recibos foram emitidos por procuração, em nome de Fábio Ronni Miranda Batista, Girleudo de Oliveira Medeiros, Rafael Jorge Marques Paiva e Raimundo Florentino de Sousa, e motivaram o pagamento a eles com recursos do Programa, por serviços não realizados.

3. Conforme relatório do tomador de contas na fase interna (peça 117), o prejuízo ao erário foi de R\$ 360.016,50, em valores históricos. No âmbito do TCU, os responsáveis foram devidamente citados, tendo as Sras. Michelly Nobre Silveira e Marícia Nobre Silveira apresentado alegações de defesa nos presentes autos (peças 234 e 231, respectivamente), assim como os Srs. Rafael Jorge Marques Paiva (peça 236) e Fábio Ronni Miranda Batista (peça 191). Já os Srs. Girleudo de Oliveira Medeiros e Raimundo Florentino de Sousa, devidamente notificados, não apresentaram defesa ao TCU no prazo consignado.

4. Por meio do Acórdão 1.741/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, o Tribunal, dentre outras medidas, rejeitou as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Michelly Nobre Silveira, condenou-a ao pagamento do débito apurado, aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitou-a para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica (peça 253).

5. Irresignada, a sra. Michelly interpôs o presente recurso de reconsideração, no qual alega a nulidade do Acórdão recorrido, em face dos seguintes argumentos, em síntese: (a) ausência de memória de cálculo transparente e auditável do débito; (b) não observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, em vista da ausência de reinquirição de testemunhas; (c) ausência de



individação da conduta da ora recorrente; (d) aplicação arbitrária de sanção sem considerar a sua dosimetria (peça 265).

6. O libelo recursal foi analisado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos do TCU, conforme parecer transcrito no Relatório antecedente, cujas principais conclusões apontaram para a abrangência e suficiência das provas do débito imputado à recorrente, para a observância do contraditório e da ampla defesa no curso da TCE, para a individualização das condutas e para a adequação da dosimetria da multa aplicada (peça 295). Dessa feita, a proposta do auditor instrutor é de conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração, o que foi endossado pelo diretor da unidade (peça 296) e pelo Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 297).

7. Feito o breve introito, passo a me manifestar.

8. Quanto à admissibilidade, reitero decisão monocrática no sentido de conhecer do recurso de reconsideração (peça 269).

9. Acerca do mérito, declaro meu acolhimento à análise empreendida pela AudRecursos, adotando-a como razões de decidir, sem prejuízo de acrescer breves comentários.

10. É descabido o argumento de cerceamento de defesa em razão do rito processual do TCU não admitir a prova testemunhal. O fato de a produção de provas no âmbito do Tribunal ser feita apenas de forma documental não contraria os princípios do contraditório e da ampla defesa (STF, MS 29.137), pois é facultado às partes reduzirem a termo os eventuais depoimentos que queiram colher para juntá-los ao processo (art. 162 do Regimento Interno do TCU). Nesse sentido são os Acórdãos 613/2024-2ª Câmara, de minha relatoria, 1.292/2018-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas, e 271/2014-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler.

11. A apuração detalhada nos autos do *modus operandi* das Sras. Michelly e Marícia, bem como das circunstâncias que envolveram o processamento dos Recibos de Prestação de Serviço (RPS) forjados, demonstram inequívoco nexo de causalidade entre as fraudes documentais e os pagamentos indevidos aos demais responsáveis, que por sua vez retinham parte dos valores e repassavam o restante às duas irmãs. Sem olvidar que o objeto do Programa lesionado compreende a distribuição de um insumo básico para a sobrevivência em regiões assoladas pelo clima seco – água potável –, o que evidencia a reprovabilidade da conduta da ora recorrente.

12. Ante o exposto, o Tribunal deve negar provimento ao recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira, mantendo o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, nos seus exatos termos.

Assim sendo, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 948/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.215/2022-3.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:



- 3.1. Interessado: 23º Batalhão de Caçadores (09.575.090/0001-13).
- 3.2. Responsáveis: Fabio Ronni Miranda Batista (025.675.833-60); Girleudo de Oliveira Medeiros (706.417.223-20); Maricia Nobre Silveira (918.486.873-20); Michelly Nobre Silveira (031.505.463-89); Rafael Jorge Marques Paiva (609.784.083-73); Raimundo Florentino de Sousa (205.005.563-34).
- 3.3. Recorrente: Michelly Nobre Silveira (031.505.463-89).
4. Órgão/Entidade: Comando de Operações Terrestres do Exército.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Jose Abinoan de Sousa Filho; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Michelly Nobre Silveira; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Maricia Nobre Silveira; Alexandre Guerrero Lima (110935/OAB-RS), representando Rafael Jorge Marques Paiva; Fernando Antonio Holanda Pereira Junior, representando Fabio Ronni Miranda Batista.
9. Acórdão:
- VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira contra o Acórdão 1.741/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes,
- ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU, em:
- 9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Michelly Nobre Silveira para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. notificar a recorrente e o Centro de Controle Interno do Exército, 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.
10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0948-12/26-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Antonio Anastasia (Relator).
- 13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).
- 13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado

TC 008.418/2025-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Fundação Parque Tecnológico da Paraíba; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação; Universidade Federal de Alagoas

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. MEC. IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA GESTÃO PRESENTE. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE DADOS, DA GESTÃO DE RISCOS E DA SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA. RECOMENDAÇÕES. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento da implantação do Sistema Gestão Presente (SGP), plataforma instituída pela Portaria - MEC 234/2025 com o propósito de fomentar o uso de governo digital na gestão da educação básica, especialmente no monitoramento da trajetória estudantil e no combate à evasão escolar.

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), peça 56, cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo diretivo da unidade (peças 57-58):

“INTRODUÇÃO

1. Este relatório apresenta o resultado da primeira etapa do acompanhamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o projeto de desenvolvimento e implantação do Sistema Gestão Presente (SGP), instituído pela Portaria - MEC 234, de 2/4/2025 (peça 38). O SGP tem como objetivo central fomentar o uso de governo digital na gestão da política de educação básica, promovendo o monitoramento da trajetória estudantil e o combate à evasão escolar.

2. O SGP está sendo desenvolvido para centralizar, padronizar e integrar as informações educacionais de cerca de 47,3 milhões de estudantes da educação básica no Brasil. Ele se apresenta como uma solução robusta para unificar e gerenciar os dados das redes de ensino federais, estaduais, distrital e municipais.

3. O sistema atuará como a Plataforma de Dados da Educação Básica, reunindo informações de diferentes redes de ensino, o que possibilitará uma visão integrada da jornada escolar dos estudantes, além de facilitar a gestão e o monitoramento das políticas públicas educacionais. Sua função é garantir que os principais dados educacionais de gestão sejam coletados e compartilhados de maneira eficiente e transparente.



4. Atualmente, encontra-se em operação, suportado pelo SGP, o Programa Pé-de-Meia, que visa combater a evasão escolar e promover a inclusão social por meio da educação e de incentivos financeiros aos estudantes do ensino médio. Em 2025, o programa foi ampliado para incluir estudantes universitários de cursos de licenciatura, visando a formação de professores e a redução do déficit no magistério. O programa já beneficia cerca de quatro milhões de estudantes, com um investimento anual de R\$ 12,5 bilhões (<https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>).

5. Os objetivos do trabalho incluem a avaliação da governança de dados, da gestão de riscos e da sustentabilidade do sistema, visando identificar e tratar riscos que possam comprometer sua efetividade como instrumento de combate à evasão escolar e de implementação de outras políticas públicas educacionais.

6. Os trabalhos de análise foram conduzidos com o objetivo de gerar uma matriz de riscos (peça 43), artefato que apresenta, na concepção da equipe de fiscalização, os riscos mais relevantes relacionados ao SGP.

7. A matriz de riscos foi encaminhada aos gestores para que se manifestassem pela existência, relevância e tratamento que pretendem dar a cada um dos riscos, por meio do Ofício 000.215/2025-AudTI (peça 35). O Ministério da Educação manifestou-se tempestivamente sobre os riscos apontados na matriz (peça 32).

8. Em análise das respostas encaminhadas, a equipe de fiscalização avaliou a adequação das medidas propostas pelos gestores e o cenário de riscos remanescentes relacionados à contratação conjunta de solução de computação em nuvem, que são objeto do presente relatório.

Antecedentes e deliberação

9. O presente trabalho decorreu de Despacho de 12/5/2025 do Min. Antonio Anastasia (TC 007.821/2025-5, peça 3), que autorizou a Proposta de Fiscalização apresentada pela Unidade Técnica.

Identificação do objeto

10. O presente acompanhamento do SGP inclui a avaliação de seus componentes operacionais, normativos e tecnológicos, os processos de coleta, tratamento, integração e uso dos dados, o arranjo de governança da plataforma, as responsabilidades atribuídas ao MEC, os mecanismos de adesão de estados e municípios, a infraestrutura digital e organizacional que o suporta, além das contratações para o desenvolvimento e operação do sistema.

11. Na definição do escopo dos trabalhos, detalham-se os procedimentos e os recortes temporais aplicados às análises realizadas, propiciando uma delimitação mais precisa dos aspectos auditados.

Objetivo e escopo

12. Este trabalho tem como objetivo acompanhar, de forma ágil e concomitante, com foco na análise dos principais riscos, o desenvolvimento e implantação do sistema SGP, incluindo novas funcionalidades e a sua gestão.

13. O escopo da fiscalização limitou-se a avaliar o sistema SGP sob o prisma de arquitetura de sistemas, de governança de dados, de contratação dos serviços de sustentação de desenvolvimento e, por fim, da efetividade e alcance dos propósitos para os quais o SGP foi concebido, visando identificar e tratar riscos que possam comprometer sua efetividade como instrumento de combate à evasão escolar e implementação de outras políticas públicas educacionais.

14. A avaliação de programas sustentados pelo SGP, como é o caso do Pé-de-Meia, não foi escopo da presente fiscalização.

Metodologia utilizada e limitações



15. Este acompanhamento, por tratar-se de ação que utilizou princípios de métodos ágeis associados a conceitos de auditorias baseadas em riscos, não seguiu estritamente os procedimentos previstos no Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, mas atendeu aos princípios básicos do acompanhamento, assim como aos princípios de auditoria contidos nas Normas de Auditoria do TCU (NAT).
16. Em síntese, a equipe do acompanhamento realizou avaliações, identificou e comunicou riscos aos gestores, que os avaliaram e decidiram por adotar medidas para tratá-los ao longo da fiscalização. Caso algum risco levasse à grave irregularidade, a equipe poderia representar o fato ao TCU, o que não ocorreu no presente trabalho.
17. A fim de avaliar a opinião de partes interessadas a respeito da efetividade do SGP no cumprimento dos propósitos para os quais foi concebido, foi elaborado um questionário a ser respondido pelas Secretarias Estaduais de Educação (peça 33).
18. O questionário é composto de dezessete questões, agrupadas em quatro blocos: Governança de dados e papel federativo, Adesão e Utilização do SGP, Integração de dados e Valor Público e Impacto Social. A operacionalização de coleta das respostas foi realizada pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), associação que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.
19. Das 27 unidades da federação, 22 encaminharam respostas válidas, o que representa uma taxa de retorno significativa (81,5%) que permite extrair percepções relevantes sobre o estágio atual de implementação do Sistema Gestão Presente que serão exploradas ao longo do presente relatório. Mais detalhes sobre as respostas obtidas e a análise crítica delas encontram-se relatados na peça 34 destes autos.
20. Ao final da fiscalização, caso os riscos não estivessem mitigados ou com plano de ação aceitável para mitigação, segundo avaliação da equipe, o relatório poderia conter propostas de determinações, recomendações ou ciências aos órgãos fiscalizados.
21. Todas as interações com os gestores se deram de forma remota, por meio da ferramenta Microsoft Teams. Apesar disso, considera-se que não houve prejuízo ao desenvolvimento das atividades da fiscalização.
22. Os resultados preliminares da fiscalização foram materializados numa matriz de riscos (peça 43), que foi submetida aos gestores para que: oferecessem réplica à existência ou não dos riscos apontados, apresentando novos elementos e argumentos, bem como avaliassem a necessidade de adoção de medidas para mitigar os riscos contidos na matriz.
23. Nenhuma avaliação apresentada neste acompanhamento foi contestada pelos gestores, que apresentaram uma série de medidas para aperfeiçoar os pontos apontados como deficientes pela equipe de acompanhamento (peça 32).
24. Essas medidas foram consideradas adequadas pela Unidade Técnica e, em conjunto com as recomendações adicionais propostas, tendem a fortalecer o SGP e mitigar os riscos levantados. Em todo caso, a implementação das ações informadas pelos órgãos e das recomendações propostas deve ser acompanhada nas próximas etapas desta fiscalização.
25. Por fim, ressalte-se que esse trabalho não tem caráter de controle prévio, mas sim de controle concomitante e periódico, nos termos do item 10 do Manual de Acompanhamento e dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU.
26. Não houve limitações aos procedimentos conduzidos no decorrer do trabalho.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

27. O Sistema Gestão Presente (SGP) é uma ferramenta tecnológica fundamental para a gestão educacional no Brasil, atuando como um orquestrador nacional de dados escolares. O sistema foi projetado para dar suporte às Secretarias de Educação e suas redes de ensino, coletando, consolidando e analisando dados acadêmicos e administrativos.

28. Seu principal objetivo é aprimorar a gestão educacional, promovendo eficiência, transparência e segurança no uso da informação.

29. O SGP oferece diversas funcionalidades para otimizar os processos educacionais, incluindo:
- a) otimização de processos como matrículas, controle de frequência escolar e movimentação de estudantes e de profissionais da educação;
 - b) apoio na formulação e na execução de políticas públicas com base em dados atualizados e estruturados;
 - c) suporte técnico e formativo para equipes de gestão e profissionais das redes de ensino;
 - d) aumento da transparência e da eficiência na gestão educacional; e
 - e) fortalecimento dos direitos de crianças e adolescentes, garantindo a integridade dos dados sobre a trajetória escolar.

30. O sistema processa dados de forma centralizada. Os gestores podem enviar dados via planilha ou por meio da integração direta por meio de API para o sistema Gestão Presente. Esses dados consolidados são então consumidos para diversas finalidades, como o Painel de Indicadores, o sistema Pé-de-Meia e os próprios gestores, inclusive os do Ministério da Educação (MEC). A figura abaixo ilustra os fluxos dos agentes do sistema (peça 40).

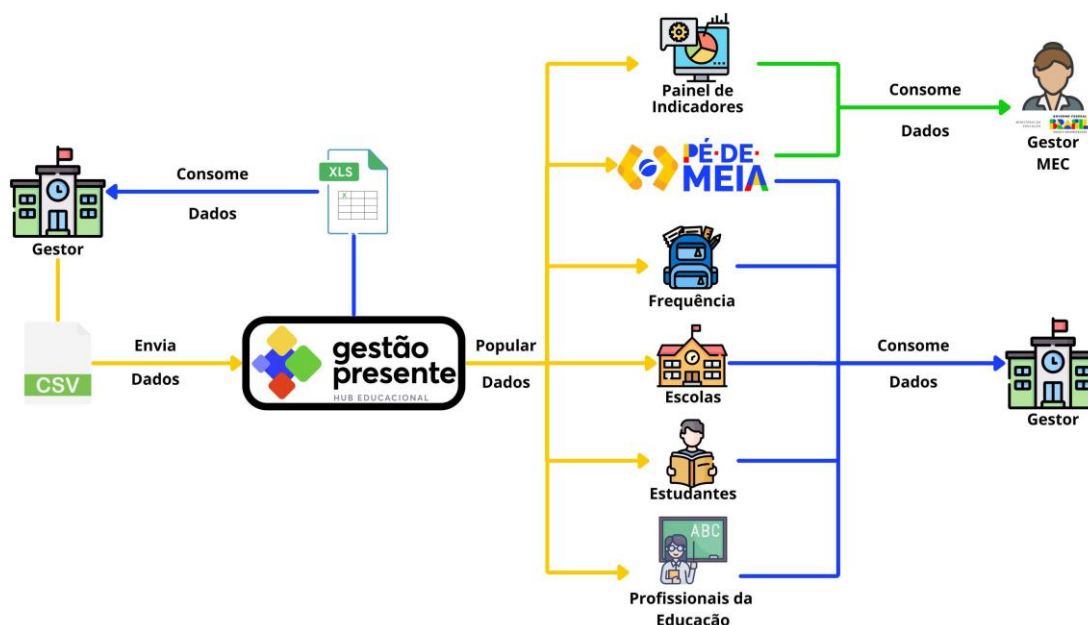


Figura 1 – Fluxos e entidades do SGP

31. A arquitetura do SGP é composta por diversos módulos, cada um com uma função específica. O sistema utiliza uma abordagem de microsserviços, com componentes como:

- a) *Web*: Interface de acesso para os usuários;
- b) API Olinda: Serviço externo para validação de CPFs;
- c) Validador CPF: Componente interno para validação de CPFs;
- d) Gerador Planilha: Cria planilhas a partir dos dados; e

e) Gerenciador Usuário: Gerencia os usuários do sistema.

32. Importante registrar que o sistema foi concebido sob computação em nuvem, no ambiente Amazon Web Services (AWS), utilizando serviços e módulos nativos desta nuvem. A imagem abaixo apresenta a arquitetura técnica do SGP, com todos os módulos e serviços que o compõem.

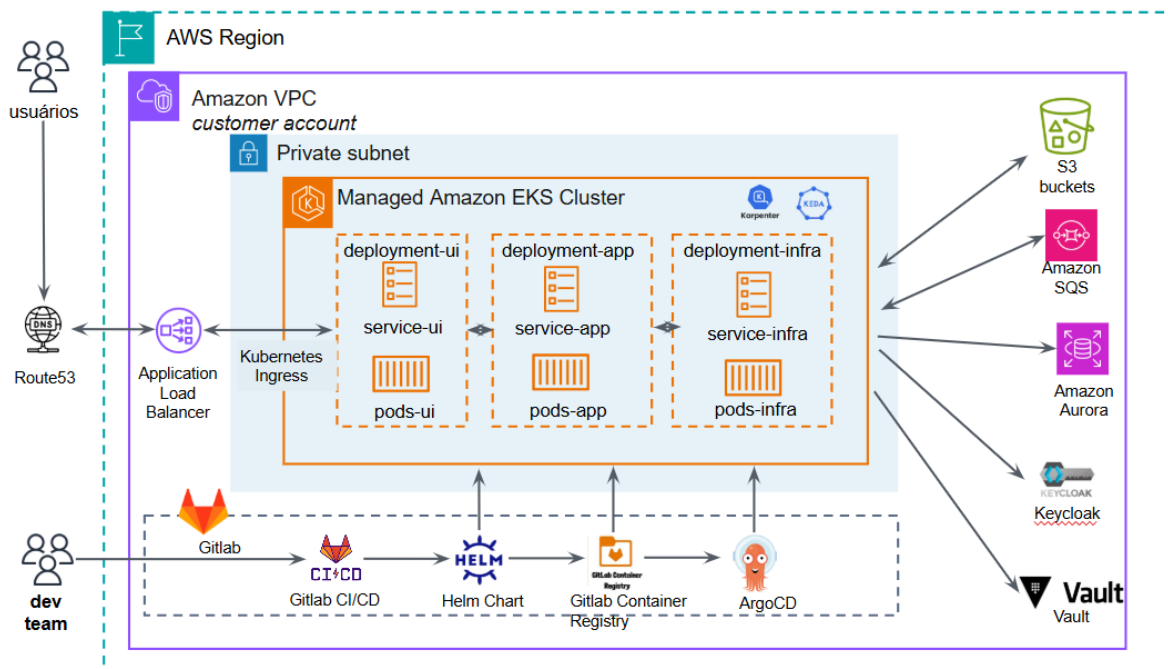


Figura 2 – Arquitetura técnica no SGP

33. Considerando a arquitetura apresentada, pode-se afirmar, de maneira simplificada, que o SGP foi desenvolvido para ser um sistema moderno, hospedado na nuvem, que separa bem a parte que o usuário vê da parte que processa os dados, usa serviços confiáveis para guardar informações e arquivos, controla rigorosamente o acesso e consegue atualizar e crescer sem parar o atendimento. Mais detalhes sobre a arquitetura técnica do sistema serão descritos na seção do relatório referente ao risco de dependência tecnológica.

Sistema Gestão Presente na Escola (GPE)

34. O módulo Gestão Presente na Escola (GPE), que complementa o SGP com funcionalidades para Secretarias Municipais e escolas, visa automatizar e otimizar processos como matrícula, enturmação, alocação de professores e o diário de classe. A implantação do GPE ocorrerá em três fases em versões denominadas GPE 1.0, GPE 2.0 e GPE 3.0.

35. O cronograma de implantação, apresentado na peça 30, lista as funcionalidades que serão disponibilizadas em cada fase mencionada, sendo que em julho de 2026 está prevista a entrega final do sistema com todas as funções disponíveis para as escolas.

3. MECANISMOS INADEQUADOS DE VALIDAÇÃO DE CADASTRO DE ESTUDANTES

Contextualização

36. A equipe de fiscalização identificou risco no processo de cadastro de alunos no SGP. Constatou-se que, devido à ausência de validação adequada no processo de cadastro de alunos, no qual ocorre primeiro o recebimento de dados “offline” pelo SGP para depois serem validados, pode ocorrer o registro de estudantes não autenticados ou inexistentes na base de dados do SGP, o que pode levar a distorções nas análises e relatórios gerados, impactando na eficácia das políticas educacionais.



37. O Ministério da Educação adotou como medida de mitigação do risco a validação dos dados cadastrais de estudantes no momento da integração com o SGP. Essa validação é realizada principalmente por meio da verificação do CPF, utilizando bases de dados externas, conforme processo descrito na peça 39.

38. Os registros com CPF inexistentes ou inválidos são rejeitados pelo sistema e não são integrados à base principal do SGP, sendo devolvidos aos entes para correção por meio de recurso disponibilizado aos usuários com tal perfil no SGP. Além disso, os termos de adesão firmados entre o MEC e os entes federados (estados e municípios) estabelecem que a responsabilidade pela curadoria e consistência dos dados submetidos é compartilhada, cabendo às redes de ensino garantirem a qualidade das informações fornecidas.

39. O processo de envio é realizado por meio de API ou de planilhas padronizadas em ambiente seguro (AWS/S3), mas está previsto o aprimoramento da governança dos dados e da arquitetura de integração, conforme diretrizes estabelecidas na Portaria - MEC 234/2025. Essa medida visa mitigar os riscos de registros duplicados, inexistentes ou não verificados, contribuindo para a confiabilidade das informações utilizadas nas políticas públicas de combate à evasão escolar.

40. O art. 13 do supramencionado normativo define o Conjunto Mínimo de Dados da Educação Básica (CMDEB), a saber:

Art. 13. O CMDEB será composto por dados:

I - de referência: informações obrigatórias que identificam de maneira única e longitudinal uma entidade ou pessoa no Sistema, vinculando as demais informações de forma precisa;

II - de registro: informações obrigatórias que descrevem condições e histórico de uma entidade ou pessoa, referindo-se a atributos do estudante, profissional ou instituição, em termos acadêmicos, funcionais ou administrativos;

III - situacionais: informações que refletem as condições de uma entidade ou pessoa em certo momento; e

IV - complementares: informações adicionais não obrigatórias que proporcionam maior detalhamento do contexto, sem comprometimento da funcionalidade do Sistema.

Art. 14. O CMDEB conterá, minimamente, dados relativos:

I - ao estudante;

II - à matrícula;

III - à turma;

IV - à disciplina;

V - ao desempenho escolar do estudante;

VI - à frequência;

VII - aos profissionais da educação; e

VIII - às instituições de ensino.

§ 1º A definição de "profissionais da educação" observará o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º O detalhamento do CMDEB será publicado em ato da Secretária da Educação Básica.

Situação encontrada

41. O art. 11, inciso II, da Portaria - MEC 234/2025 estabelece que a adesão ao MEC Gestão Presente implicará na coleta e na integração do CMDEB por meio do SGP, contudo tal conjunto carece

de detalhamento em ato da Secretaria da Educação Básica, conforme estabelecido no § 2º do art. 14 da citada portaria.

42. Segundo informações coletadas em reunião com as áreas responsáveis, tal detalhamento deve ser concluído em breve. Portanto, constata-se que o Programa Pé-de-Meia já se encontra em operação antes mesmo da conclusão do desenho final do modelo de dados que será utilizado pelo SGP.

43. Durante a condução da fiscalização, a equipe constatou que, embora o MEC tenha implementado um mecanismo de validação de CPF para os cadastros de estudantes, essa medida é limitada em escopo e efetividade. O processo de validação de dados encontra-se detalhado na peça 39.

44. Nota-se que a inserção de informações no sistema pelas redes de ensino se dá via upload de planilhas ou via integração por meio de API. Essas informações são armazenadas para posterior validação, em janelas de tempo periódicas definidas pelo MEC, e, posteriormente validadas. Somente nas datas definidas pelo MEC ocorre o processo de validação assíncrona dos dados encaminhados pelas redes e, no caso de sucesso desta etapa, a inclusão ou alteração dos dados de alunos.

45. A validação não garante, por si só, que o estudante seja único na rede de ensino, esteja vinculado à rede correta, nem que os demais campos cadastrais (como nome, data de nascimento, escola, município) estejam consistentes e atualizados. Além disso, esse mecanismo pressupõe o armazenamento prévio das informações encaminhadas pelas redes de ensino em repositórios intermediários (buckets S3), para posterior inserção dessas informações no banco de dados do SGP, o que demanda controles adicionais de governança, rastreabilidade e ciclo de vida dos dados, a fim de mitigar riscos de redundância e de inconsistências entre as camadas de armazenamento.

46. Os erros são registrados e as planilhas que foram encaminhadas ficam disponíveis para revalidação pelas redes de ensino, sendo que o SGP reporta, em tela específica do sistema disponível para este tipo de usuário, os erros de validação nas planilhas quando o processo de validação atinge a etapa 6B (Resultado da validação inválida) (peça 39, p. 2).

47. Em uma nova janela de alteração ou de reenvio de novas informações, estes dados podem ser corrigidos e então corretamente inseridos no sistema. Considera-se que tal processo gera retrabalho das redes de ensino para identificarem os erros e reenviarem os dados para serem novamente validados em nova janela de tempo estabelecida pelo MEC.

48. Novos encaminhamentos de dados por parte das redes de ensino podem resultar em inserções repetidas ou conflitantes de informações relativas a um mesmo estudante no SGP, especialmente quando considerados, de forma combinada, o procedimento de importação prévia das planilhas e o início posterior do processo de validação e cadastramento.

49. A criação e manutenção de uma base de dados educacionais íntegra é primordial para garantir que as políticas públicas a serem sustentadas pelos dados do SGP sejam eficazes e atinjam seus objetivos estabelecidos.

50. Não há dúvidas que base de dados confiável pode mitigar os riscos de fraudes em programas de governo que utilizem suas informações para concessão de recursos a indivíduos cadastrados no sistema, a exemplo do Programa Pé-de-Meia, evitando pagamentos em duplicidade ou a alunos que, de fato, não existem ou não se enquadram nos critérios do programa.

51. Além disso, a responsabilidade pela curadoria dos dados é transferida aos entes federados, mas não há evidência de processos de auditoria, painéis de controle com indicadores de qualidade dos dados, nem planos de capacitação ou fiscalização sistemática sobre a qualidade da base. Em resposta encaminhada por meio da Nota Técnica 95/2025/DAGE/SEB/SEB, o MEC menciona a realização de auditorias periódicas (peça 21, p. 3), que tratam, na verdade, de validar os dados encaminhados conforme o processo anteriormente detalhado neste relatório conforme consta da peça 39.

52. O uso de planilhas como principal meio de envio também compromete a rastreabilidade e dificulta a aplicação de regras automatizadas de validação em tempo real. A justificativa apresentada pelos gestores em reuniões realizadas durante a execução da fiscalização para a adoção de tal sistemática de envio de dados centra-se na ausência de infraestrutura adequada em unidades de ensino que permitam integração via sistemas, com utilização de API. Nesse sentido, a utilização de planilhas permitiria uma utilização mais abrangente do SGP, incluindo um universo maior de dados no sistema.

53. Portanto, embora o processo de validação de cadastro por meio de verificação de CPF contribua para a mitigação do risco, ele não é suficiente para garantir a qualidade, integridade e unicidade dos cadastros no SGP, sendo necessário ampliar os controles, aprimorar a arquitetura de integração e instituir um processo formal de governança de dados com monitoramento contínuo.

54. Na resposta à equipe de fiscalização, o MEC apresentou a seguinte argumentação (peça 32, p. 1-2):

Atualmente, o processo de validação do CPF dos estudantes é realizado por meio de uma API do Ministério da Educação, que efetua o batimento dos dados de nome completo, CPF e data de nascimento na base da Receita Federal, retornando o status "autenticado" ou "não autenticado".

No caso do campo "nome completo", considera-se válido nomes com similaridade acima de 80%, segundo a distância de Levenshtein. Este parâmetro foi adotado para evitar bloquear a autenticação em casos de pequenos erros de grafia. Este limiar foi otimizado em experimentos científicos que estimaram em 0,00834% a probabilidade de um estudante ser incorretamente autenticado. Os campos "CPF" e "data de nascimento" precisam ser exatamente idênticos para que ocorra a autenticação do estudante no SGP.

Está em desenvolvimento um Manual do Operador com orientações claras sobre o uso do sistema, uma trilha formativa autoinstrucional no AVAMEC, um glossário de dados, além da publicação de portaria que institui o Conjunto Mínimo de Dados da Educação Básica.

Estão em andamento iniciativas para fortalecer ainda mais a qualidade dos cadastros:

- * Desenvolvimento e publicação do Manual do Operador com orientações claras sobre uso do sistema e preenchimento correto dos dados;
- * Lançamento de trilha formativa autoinstrucional no Avamec para operadores do sistema;
- * Disponibilização de glossário de dados para padronização de termos e preenchimento;
- * Publicação da portaria que institui o Conjunto Mínimo de Dados da Educação Básica (CMDEB), criando base referencial única para o país;
- * Estudo para integrações com a API do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) – a partir da internalização do produto na Dataprev (conforme mencionado na documentação previamente enviada);
- * Inclusão, no SGP 2.0, de recomendações e treinamentos para auditorias internas nas redes de ensino, fomentando processos próprios de validação local.

55. Os gestores do MEC estabeleceram como prazo final para conclusão das medidas acima mencionadas o mês de abril do próximo ano (2026), sendo que a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria de Gestão da Informação, Inovação e Avaliação de Políticas Educacionais (Segape) são as responsáveis pela implementação das ações (peça 32).

56. Após implementadas as medidas listadas, as unidades educacionais contarão com sistema dedicado para registro de dados educacionais, o Gestão Presente na Escola, integrado ao hub de dados nacional, o que tende a mitigar os riscos relacionados ao envio de dados, em especial nas transações encaminhadas por meio de planilhas.

57. Constata-se que as medidas propostas pelos gestores tendem a endereçar os riscos apontados na



fiscalização em relação aos cadastros do SGP.

58. Orientações claras sobre cadastros no SGP, com glossário de dados embasado no CMDEB a ser detalhado em portaria do MEC, tendem a mitigar ações de cadastro inadequadas conduzidas por operadores do sistema, além de estabelecimento de processo de treinamento e de auditoria de dados a serem realizadas pelas redes de ensino, que também colaboram com o propósito de mitigar inconsistências nos cadastros.

59. Integrações adicionais com bases nacionais, como a proposta de integração com o SIRC, tendem, também, a mitigar inconsistências em cadastros. Contudo, uma vez que o Decreto 10.046/2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, estabeleceu normas e diretrizes para o compartilhamento de dados dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, de forma a simplificar a oferta de serviços públicos em seu art. 1º, dispensando a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades mencionadas, considera-se oportuno recomendar ao MEC que identifique as bases que podem subsidiar cruzamentos para aperfeiçoar a qualidade dos dados inseridos no SGP, e busque realizar a integração com essas bases de dados, em conformidade com as diretrizes estabelecidas no normativo precitado, aperfeiçoando todo o processo de inserção e alteração de cadastros no sistema.

Critérios

60. Portaria - MEC 234/2025;

61. Decreto 10.046/2019 (arts. 3º, 5º, 11 a 13 e 17).

Evidências

62. Resposta MEC ao Ofício 000.160/2025 - AudTI (peça 32, p. 1-2);

63. Arquitetura do sistema (peça 40);

64. Processo de validação de CPF (peça 39).

Causas

65. Foram identificadas as seguintes causas para o risco durante a fiscalização:

- a) a arquitetura do SGP, que permite envio de dados em planilhas para posterior inserção na base de dados do sistema, com validação também realizada após o envio, contribui para o risco apontado;
- b) transferência da responsabilidade pela curadoria dos dados aos entes federados; e
- c) utilização de planilhas como principal meio de envio, o que também compromete a rastreabilidade e dificulta a aplicação de regras automatizadas de validação em tempo real.

Efeitos

66. Foram identificados como efeitos potenciais:

- a) baixa qualidade, integridade e unicidade dos cadastros no SGP, que podem distorcer as análises das políticas públicas implantadas com base nos dados do sistema, como é o caso do Programa Pé-de-meia e demais políticas públicas que vierem a utilizar tais dados, principalmente quando envolverem repasse de recursos federais; e
- b) a validação realizada pelo sistema não garante, por si só, que o estudante seja único, esteja vinculado à rede correta ou que os demais campos (como nome, data de nascimento, escola, município) estejam consistentes ou atualizados.

Conclusão do achado

67. Do relato da situação encontrada, conclui-se que:

- a) os gestores se comprometeram a realizar ações que tendem a mitigar os riscos apontados na presente seção, conforme relatado no parágrafo 54, indicando as tratativas, os prazos e os responsáveis pela implementação das ações. Entende-se que a implementação das ações propostas deve ser avaliada na próxima etapa desse acompanhamento da implantação do SGP; e
- b) há propostas de integração com o Sirc com fito de aperfeiçoar o processo de cadastro de dados de educação no sistema, melhorando a qualidade deles. Portanto, julga-se oportuno recomendar ao MEC que identifique as bases que podem subsidiar cruzamentos para aperfeiçoar a qualidade dos dados inseridos no SGP, e realize a integração entre as bases de dados, em conformidade com finalidades, princípios e diretrizes estabelecidas no Decreto 10.046/2019 (arts. 3º, 5º, 11 a 13 e 17).

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

68. Para mitigar os riscos no processo de validação de cadastros do SGP, a Unidade Técnica propõe recomendar ao MEC que:

- a) identifique as bases de dados que podem subsidiar cruzamentos para aperfeiçoar a qualidade dos dados inseridos no SGP, e busque realizar a integração da base do SGP com essas bases de dados, em conformidade com as finalidades, princípios e diretrizes estabelecidas no Decreto 10.046/2019 (arts. 3º, 5º, 11 a 13 e 17);
- b) estabeleça e implemente regras automatizadas de validação e consistência para campos críticos dos cadastros (como identificação do estudante e situação de matrícula), utilizando, sempre que possível, as informações obtidas nos cruzamentos com as bases de dados identificadas, de forma a reduzir erros, duplicidades e inconsistência nos registros.

4. FALHAS NA RASTREABILIDADE DOS DADOS DO SGP

Contextualização

69. A equipe de fiscalização constatou que o MEC estruturou o processo de envio de dados ao SGP por meio de API ou planilhas padronizadas, que são submetidas pelas redes de ensino e armazenadas em ambientes seguros da nuvem pública da AWS (Amazon Web Services), utilizando o serviço “S3”.

70. Embora não seja feita gravação direta em banco de dados relacional, cada submissão de planilha é registrada com metadados de identificação da origem, data e tipo de carga enviada. Segundo o MEC, esse modelo foi adotado em caráter transitório, devido às limitações técnicas das redes de ensino, e está previsto um aprimoramento progressivo da arquitetura de integração, com evolução para interfaces programadas (APIs) que permitirão maior controle, versionamento e rastreabilidade das alterações.

71. O órgão também informou que possui logs operacionais internos, mas não detalhou o nível de granularidade ou mecanismos de auditoria existentes. Tais logs não foram especificamente avaliados nesta auditoria.

72. Considera-se que a utilização de planilhas como principal meio de envio de dados representa uma solução paliativa, que não atende aos requisitos de rastreabilidade, versionamento e integridade exigidos para uma base de dados de um sistema da magnitude do SGP. A ausência de um banco de dados que registre, em nível transacional, as alterações feitas pelas redes de ensino, impede o rastreamento preciso de erros, retrabalhos e fraudes.

73. Além disso, não há clareza sobre a existência de mecanismos de controle de versões ou validações automáticas no momento do upload dos dados. O modelo atual também dificulta a aplicação de políticas de controle de acesso, segregação de funções, detecção de anomalias e auditorias

independentes sobre o histórico de modificações.

74. Assim, embora a migração para APIs represente uma direção correta a ser seguida, o MEC não havia, até então, apresentado cronograma, nem plano estruturado de transição tecnológica, o que fragiliza a efetividade da medida. O risco de perda de confiabilidade e de responsabilização por alterações permanece elevado até que a arquitetura seja modernizada.

Situação encontrada

75. Verificou-se que a rastreabilidade das alterações nos dados do SGP realizadas pelas redes de ensino pode ser prejudicada devido ao registro de alterações apenas por meio de planilhas armazenadas em repositórios intermediários (buckets S3), sem escrita estruturada em banco de dados ou logs adequados, conforme processo descrito na peça 39, o que pode levar a baixa confiabilidade e auditabilidade dos dados, impactando na transparência e na segurança da informação de todo o sistema.

76. A ausência de um registro estruturado das alterações torna impossível verificar quem, quando e o que foi modificado em um determinado dado. Isso pode minar a confiança nas informações presentes no sistema, dificultando processos de auditoria e a comprovação da integridade dos dados para as redes de ensino e para o MEC. A ausência de logs adequados impacta diretamente a capacidade de rastreamento das alterações dos dados.

77. A falta de rastreabilidade das alterações pode abrir brechas para manipulações de dados que dificilmente seriam detectadas. A transparência, um dos principais objetivos do SGP, fica comprometida, pois não é possível garantir que as informações do sistema refletem a realidade dos registros escolares de forma precisa e imutável. Isso enfraquece a segurança, uma vez que a origem de um dado inconsistente não pode ser identificada, tornando o sistema vulnerável a falhas ou ações maliciosas. Como exemplo, imagine uma planilha sem “controle de alterações” em que o aluno é registrado como “transferido”, mas ninguém sabe quem fez isso, nem quando. Se for um erro, não é possível reverter o registro com confiança.

78. Isto pode impactar diretamente na formulação de políticas públicas que utilizem os dados do SGP como subsídio para tomada de decisões, uma vez que o sistema visa apoiar a formulação de políticas públicas com base em dados atualizados e estruturados. Se a confiabilidade desses dados for baixa, devido à falta de rastreamento de alterações, as decisões tomadas pelo MEC e outras entidades podem ser baseadas em informações incorretas. Isso pode levar ao desenvolvimento de políticas ineficazes ou inadequadas para as necessidades reais do sistema educacional brasileiro.

79. Em síntese, sem rastreabilidade (registro de quem mudou o quê, quando e por quê), o SGP perde transparência e segurança; e, com dados menos confiáveis, políticas públicas baseadas nesses dados podem ser mal formuladas, prejudicando a educação na ponta.

80. A interoperabilidade, diretriz estabelecida na Lei 14.129/2021 e pelo Decreto 10.046/2019 para o compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, e a integração com outros sistemas educacionais também tende a ser prejudicada, pois em um contexto de integrações complexas e ausência de controles a respeito dos dados do SGP, sem um registro estruturado das modificações, é difícil identificar se as inconsistências nos dados são provenientes de um erro no sistema, de uma entrada de dados incorreta nas redes de ensino, ou problemas de integração com outros sistemas. Isso dificulta a resolução de problemas e o aprimoramento dos fluxos de trabalho entre os sistemas.

81. Quando questionado a respeito do tema, o MEC encaminhou as seguintes informações (peça 32, p. 2):

O Ministério da Educação, por meio do SGP, realiza validação dos dados cadastrais no momento da integração, com verificação do CPF em bases externas (Receita Federal). Cadastros com CPF inexistente ou inválido são rejeitados e devolvidos para correção. Termos de adesão firmados com



estados e municípios estabelecem a responsabilidade compartilhada pela qualidade dos dados. O envio é feito por API ou planilhas padronizadas, armazenadas de forma segura (AWS/S3). Além disso, a Portaria MEC nº 234/2025 estabelece diretrizes para aprimorar a governança de dados e a arquitetura de integração.

82. Além disso, informou o seguinte conjunto de ações que serão implementadas para reduzir o risco apontado pela equipe de auditoria, com previsão de conclusão em abril de 2026 (peça 32, p. 2-3):

- I - Implantação do Gestão Presente na Escola, integrado ao SGP, para coleta automatizada de dados.
- II - Estudos para viabilizar novas alternativas de coleta automatizada além das planilhas.
- III - Ampliação do uso de APIs para integração direta com sistemas das redes.
- IV - No SGP 2.0: adição de *logs* transacionais granulares, versionamento automático das cargas e validações em tempo real.
- V - Expansão do Gestão Presente na Escola para mais de 1.200 municípios em 2026.
- VI - Fortalecimento das políticas de controle de acesso, segregação de funções e detecção de anomalias.

83. Constata-se que o MEC não considera, nesta fase de projeto, interromper a transferência de dados por meio de planilhas eletrônicas e considera a implantação do Gestão Presente na Escola (GPE) até o mês de abril de 2026 em mais de 1200 municípios.

84. Entende-se que a disponibilização e implantação do GPE tende a reduzir as transações de envio de dados por meio de planilhas, uma vez que unidades educacionais que não contam com sistema de controle de cadastro e de dados escolares passarão a utilizar sistema nativamente integrado ao SGP, que irá realizar a comunicação via API, reduzindo os riscos apontados de falhas no cadastro e controles precários.

85. Ademais, as ações relacionadas à adição de *logs* transacionais, versionamento automático das cargas e a validação em tempo real, que estão previstas para serem disponibilizadas na versão 2.0 do SGP, também tendem a mitigar substancialmente o risco e, conseqüentemente, seus possíveis efeitos.

86. Por fim, o fortalecimento das políticas de controle de acesso, a segregação de funções e a detecção de anomalias também tendem a mitigar os riscos relacionados à falta de rastreabilidade e, conseqüentemente, de auditabilidade dos dados do SGP. Contudo, verifica-se que estas ações não foram suficientemente detalhadas pelo MEC, restando necessário, no próximo ciclo deste acompanhamento, analisar as ações implementadas para fortalecer as políticas mencionadas.

87. As ações que serão implementadas pelo MEC até abril de 2026 tendem a mitigar o risco apontado, porém poderiam ser complementadas com a implantação de controles compensatórios para o período em que o envio dos dados por meio de planilhas continuar sendo uma realidade no SGP. Portanto, não se julga necessário expedir recomendações adicionais ao órgão, neste momento, mas sim avaliar a efetiva implementação das ações propostas no próximo ciclo de acompanhamento da implantação do SGP.

Critérios

88. Portaria - MEC 234/2025;

89. Decreto 10.046/2019, art. 3º.

Evidências

90. Processo de validação (peça 39);

91. Resposta MEC (peça 32).



Causas

92. Foram identificadas as seguintes causas para o risco durante a fiscalização:

- a) a dependência do envio de dados por meio de planilhas, devido às limitações técnicas das redes de ensino, para posterior inserção na base de dados, com validação realizada após o envio, contribui para a dificuldade de rastreamento e auditabilidade em tempo real; e
- b) a falta de um mecanismo de banco de dados que registre, em nível de transação, cada alteração feita pelas redes de ensino, impede um rastreamento preciso e detalhado, conforme nos parágrafos 69 a 74.

Efeitos

93. Foram identificados os seguintes efeitos potenciais decorrentes dos problemas relatados nesta seção:

- a) baixa confiabilidade e auditabilidade dos dados decorrentes da impossibilidade de rastrear alterações estruturais torna inviável verificar a autoria e o momento em que as modificações foram realizadas, minando a confiança nas informações. Isso dificulta processos de auditoria e a comprovação da integridade dos dados para as redes de ensino e para o MEC;
- b) comprometimento da transparência e segurança da informação em razão da falta de rastreabilidade que abre brechas para manipulações indetectáveis, comprometendo um dos principais objetivos do SGP: a transparência. A incapacidade de identificar a origem de dados inconsistentes torna o sistema vulnerável a falhas ou ações maliciosas, impactando a segurança dos dados;
- c) impacto na formulação de políticas públicas educacionais, uma vez que, se a confiabilidade dos dados for baixa, devido à falta de rastreamento de alterações, as decisões do MEC e de outras entidades podem ser baseadas em informações incorretas. Isso pode levar ao desenvolvimento de políticas ineficazes ou inadequadas para as necessidades reais do sistema educacional brasileiro, gerando desperdício de recursos e distorções nos programas de combate à evasão escolar, como o Pé-de-Meia; e
- d) dificuldade na resolução de problemas pela inexistência de registro estruturado das modificações, o que torna difícil identificar se as inconsistências nos dados são causadas por erros no sistema, entradas incorretas nas redes de ensino ou problemas de integração. Isso tende a obstruir a resolução ágil de problemas e o aprimoramento dos fluxos de trabalho entre os sistemas.

Conclusão do achado

94. As ações que serão implementadas pelo MEC até abril de 2026 tendem a mitigar o risco apontado. Portanto, não se julga necessário expedir recomendações adicionais ao órgão, neste momento, mas, sim, avaliar a efetiva implementação das ações propostas no próximo ciclo de acompanhamento da implantação do SGP.

95. Por essas razões, considera-se que as medidas informadas pelos gestores para tratamento do risco são adequadas, motivo pelo qual não será feita proposta de deliberação nesta etapa do acompanhamento sobre este ponto, em consonância com o inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020.

Propostas de encaminhamento

96. Não há.

5. RISCO DE DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA DE FORNECEDOR EXCLUSIVO

Contextualização

97. A adoção de serviços nativos da AWS sem uma análise robusta de alternativas tecnológicas pode implicar em dependência tecnologia de um único provedor. Com isso, os custos podem se tornar crescentes e a operação do sistema ser inviabilizada por aspectos financeiros e/ou operacionais.

98. Com a utilização de serviços nativos da AWS sem avaliação adequada de alternativas e do custo total de propriedade (TCO), poderá ocorrer restrição de portabilidade tecnológica e aumento progressivo de custos, o que poderá levar à dependência crítica de fornecedor único, impactando na sustentabilidade financeira e operacional do sistema.

Situação encontrada

99. A arquitetura atual do SGP encontra-se fortemente apoiada em serviços gerenciados da AWS, combinando componentes de código aberto com serviços nativos de infraestrutura, rede e dados. Análise técnica da solução indica que parte desses componentes apresenta alta viabilidade de migração para outros provedores (como serviços de armazenamento de objetos, mensageria e ferramentas abertas de monitoramento e entrega contínua), ao passo que outros concentram maior potencial de lock-in, notadamente o banco de dados gerenciado e a camada de rede e execução.

100. De forma sintética, a análise técnica da arquitetura do SGP, apresentada no quadro a seguir e detalhada no Apêndice do presente relatório, indica o grau de viabilidade de migração por eixo tecnológico e os principais pontos de concentração do risco de dependência tecnológica de fornecedor único.

Eixo	Exemplos de componentes	Viabilidade de migração	Implicação para o risco
1. Gerenciamento de Infraestrutura e Contêineres	EKS, Karpenter, Keda	Média (EKS/Keda) a baixa (Karpenter)	Núcleo operacional do SGP; mudança de provedor exige reconfiguração de rede/segurança e substituição de ferramentas específicas.
2. Dados e Armazenamento	Aurora, S3	Baixa (Aurora) / Alta (S3)	Banco gerenciado é ponto crítico de <i>lock-in</i> ; <i>storage</i> de objetos é facilmente portátil.
3. Mensageria e <i>Caching</i>	SQS, ElastiCache/Valkey	Alta	Servem como “fila” e <i>cache</i> , com equivalentes em outros provedores.
4. Segurança e Autenticação	Vault, Keycloak	Alta	Ferramentas abertas, portáteis entre nuvens.
5. Integração e Entrega Contínua	Gitlab CI/CD, Helm, ArgoCD	Alta	Cadeia de desenvolvimento independente da nuvem.
6. Rede e Monitoramento	VPC, ALB, Route53, Prometheus, Loki, Grafana	Baixa/Média (VPC/ALB/Route53) / Alta (Prometheus, Loki, Grafana)	Infraestrutura de rede é outro ponto de forte acoplamento; monitoramento aberto é facilmente migrável.

101. A avaliação pormenorizada de cada serviço de nuvem utilizado pelo SGP, bem como da complexidade de migração para outros provedores, encontra-se apresentada no Apêndice, que subsidia as conclusões sintetizadas no quadro anterior.

102. Em sua manifestação sobre o risco de dependência tecnológica do SGP em relação ao ambiente de computação em nuvem da AWS, o MEC informou que pretende reduzir esse risco por meio de um conjunto de ações, dentre as quais: elaboração, em parceria com a Dataprev, de estudo técnico-



financeiro de custo total de propriedade (TCO) comparando nuvens públicas, nuvens soberanas e infraestrutura própria; containerização dos serviços do SGP com uso de Docker e Kubernetes; modularização progressiva dos componentes, com redução do uso de serviços nativos proprietários; elaboração de plano de portabilidade tecnológica com diretrizes, prazos e responsáveis; e adoção de governança tecnológica conjunta MEC-Dataprev, com diretrizes de soberania digital e conformidade com a LGPD.

103. Em termos sistêmicos, o risco de dependência não decorre de um único serviço isolado, mas do acoplamento arquitetural agregado entre banco de dados, infraestrutura de rede, mecanismos de autenticação e serviços gerenciados da nuvem, o que tende a elevar o custo e a complexidade de eventual migração ou diversificação de provedores. Assim, ainda que o MEC tenha anunciado medidas com potencial para mitigar o risco – como o estudo de TCO, o plano de portabilidade e a modularização – a efetividade dessas ações dependerá de sua implementação concreta, inclusive com priorização dos componentes de maior dependência tecnológica.

Critérios

104. Arquitetura SGP (peça 40);

105. Descrições dos produtos/serviços AWS (aws.amazon.com).

Evidências

106. Resposta MEC (peça 32).

Causas

107. A principal causa do problema relatado foi a falta de estudos embasados para definição da arquitetura do SGP, que conta com microsserviços nativos AWS que podem intensificar a possibilidade de dependência tecnológica de fornecedor exclusivo.

Efeitos

108. Foram identificados como efeitos potenciais da materialização do risco de dependência tecnológica:

- a) restrição de portabilidade tecnológica e aumento do custo de troca;
- b) aumento progressivo de custos operacionais e de evolução;
- c) dependência crítica de fornecedor único;
- d) ausência de sustentabilidade financeira e operacional do sistema em cenário de revisão de preços;
- e) comprometimento da soberania e conformidade, especialmente no tratamento e na circulação de dados pessoais.

Conclusão do achado

109. Percebe-se que o risco de dependência tecnológica de fornecedor único é real, no caso do SGP. O MEC irá realizar ampla análise do cenário até meados de 2026 e adotará a melhor escolha de arquitetura considerando este risco.

110. Como não se trata de análise e tomada de decisões triviais, que vão além de simplesmente adotar ou não soluções com baixa possibilidade de migração de forma a evitar o risco, mas, sim, de análise de cenários complexa que deve considerar aspectos de custo total de propriedade, além de viabilidade técnica e econômica de cada possibilidade de cenário aventada, considera-se que a proposta do MEC para tratar o presente risco é adequada e demanda bastante esforço, motivo pelo qual o prazo para adoção das medidas somente se esgota em junho de 2026.

111. Por essas razões, considera-se que as medidas informadas pelos gestores do MEC para tratamento do risco de dependência tecnológica são pertinentes, uma vez que a questão da dependência tecnológica deve ser levada em consideração quando da reavaliação de arquitetura e ambientes, prevista para Fevereiro de 2026, incluindo, em um plano de portabilidade tecnológica, seção específica de priorização dos componentes com maior dependência tecnológica (em especial dos componentes que apresentem baixa possibilidade de migração na análise realizada nesta seção), com análise de viabilidade, custos de saída, riscos de continuidade e cronograma de mitigação.

Propostas de encaminhamento

112. Para mitigar os riscos de dependência tecnológica de fornecedor exclusivo e contribuir para a sustentabilidade financeira e operacional do SGP, a unidade técnica propõe recomendar ao MEC que, ao elaborar e implementar o plano de portabilidade tecnológica, inclua seção específica de priorização dos componentes com maior dependência tecnológica (a exemplo do banco de dados Aurora e da camada de rede/execução baseada em VPC/ALB/EKS), contemplando análise de viabilidade de migração, custos de saída, riscos de continuidade e cronograma de mitigação.

6. MECANISMO FEDERATIVO DE GOVERNANÇA DE DADOS INSUFICIENTE

Contextualização

113. A equipe de fiscalização constatou a inexistência de modelo formal e federativo de governança de dados do SGP, sendo que o sistema foi concebido de forma a concentrar os dados fornecidos pelas redes de ensino e não existe normativo ou qualquer regramento com força cogente que obrigue as unidades integrantes do sistema nacional de educação a encaminharem seus dados ao SGP.

114. Foram instituídas instâncias de governança de dados pelo MEC, ainda sem funcionamento efetivo e, consequentemente, sem resultados de atuação que demonstrem indução de movimentos de compartilhamento de dados entre todos os entes, com vistas a garantir que os objetivos do sistema possam ser devidamente alcançados.

Situação encontrada

115. Verificou-se que o MEC instituiu instâncias de governança de dados (Comitê de Governança de Dados da Educação (CGDE), Portaria - MEC 664/2024; e Comitê Tripartite, Portaria - MEC 234/2025). Entretanto, não há evidência de que o CGDE atue especificamente sobre o SGP, nem de que o Comitê Tripartite tenha produzido diretrizes operacionais ou instrumentos práticos de padronização e curadoria federativa dos dados (peça 32, p. 5-7).

116. Além disso, a instituição, por si só, desses comitês, não indica que está havendo uma governança efetiva sobre o sistema. Entende-se que, para fins do SGP, a governança implica entregas operacionais que possam ser verificadas, como diretrizes aprovadas, manuais para uso do sistema por parte dos entes federativos, padrões de dados, regras de validação, rotinas de curadoria, painéis de informações sobre adesão por parte dos entes e qualidade dos dados do sistema, entre outros possíveis mecanismos.

117. Embora o MEC tenha instituído instâncias de governança e estabelecido compromissos por meio de portarias e de Acordos de Adesão, tais instrumentos, por sua natureza e alcance, não asseguram, por si só, obrigação federativa ampla, uniforme e contínua de envio de dados ao SGP por todos os entes do sistema nacional de educação. As portarias ministeriais organizam a atuação interna da administração federal e podem disciplinar procedimentos e governança no âmbito do MEC, mas não têm, em regra, o mesmo grau de força cogente para impor deveres gerais a estados e municípios em matéria de cooperação federativa, especialmente quando não acompanhadas de mecanismos explícitos de pactuação, incentivos, metas e instrumentos de responsabilização.

118. De modo semelhante, os Acordos de Adesão constituem compromissos voluntários dos entes

que optam por aderir, podendo induzir boas práticas e qualificação do fornecimento de dados, mas não eliminam a lacuna de segurança jurídica quanto à completude da base nacional, nem garantem a continuidade do envio com cobertura representativa e padrões mínimos de qualidade. Assim, permanece o risco de que a adesão formal não se converta em compartilhamento efetivo e regular de dados, o que reforça a necessidade de fortalecimento do arranjo normativo e operacional de governança federativa do SGP.

119. Com o intuito de avaliar a opinião das Secretarias Estaduais de Educação, a equipe de fiscalização elaborou questionário eletrônico a ser respondido pelos titulares das mencionadas secretarias, com vistas a colher opinião destes entes a respeito de temas como adesão e efetiva utilização do SGP (peça 33). Tendo em vista que a equipe já havia identificado como possível parte interessada o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), uma associação fundada em 1986, que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, solicitou-se que o conselho operacionalizasse a aplicação do mencionado questionário.

120. As Secretarias Estaduais de Educação, em resposta ao questionário encaminhado pelo Consed quanto à adesão e utilização do SGP, relataram um cenário heterogêneo: há percepção positiva de coordenação, mas com assimetria na clareza de papéis e falhas operacionais, sugerindo governança federativa ainda desigual e em consolidação.

121. Como exemplos podem ser citados os comentários à questão 4 do questionário aplicado, do tipo aberta, com resposta em campo texto, que tratava de governança de dados e articulação federativa. Percebe-se que os entes relataram demandas por maior alinhamento federativo, problemas técnicos/operacionais do sistema e sugestões de aprimoramento de governança (peça 34, p. 5).

122. Persistem sinais de que a adesão formal ainda não se converte em uso efetivo com monitoramento municipal, o que é típico de ambientes sem governança federativa madura, a exemplo de métricas, painéis, e responsabilidades locais. Apesar da alta adesão formal informada nas respostas (95%), quatro Estados informaram que o sistema não está sendo utilizado, doze disseram que utilizam com limitações e apenas seis disseram utilizar de forma ampla o SGP (peça 34, p.3).

123. As Secretarias, em sua maioria, afirmam também que não participam de instâncias formais de governança do SGP (86%). Porém, a percepção sobre a clareza de papéis não é homogênea: embora 64% digam estar “totalmente definida”, 27% apontam definição apenas parcial e 10% a consideram “mal definida” ou “inexistente” (peça 34, p. 2). De forma semelhante, a coordenação federativa do MEC é vista como “muito efetiva” por 68%, mas 27% a avaliam como apenas parcialmente efetiva (peça 34, p. 2). Esse conjunto sugere que a governança formal não se traduziu, de forma consistente, em governança operacional uniforme entre os entes.

124. As respostas ao questionário também evidenciam uma ausência expressiva de visibilidade estadual sobre a ponta: apenas 3 estados informaram algum dado sobre municípios que formalizaram adesão (Q6a) e nenhum conseguiu indicar quantos municípios enviam dados de forma contínua (Q6b) (peça 34, p. 4). Além disso, na questão aberta sobre a diferença entre adesão formal e uso efetivo municipal (Q6c), predominaram respostas de ausência de informação e inexistência de monitoramento (peça 34, p. 4/5). Essa situação sustenta a conclusão de que falta governança federativa madura, com métricas, painéis e responsabilização sobre uso contínuo.

125. Entre os fatores que dificultam o uso contínuo do SGP, o mais citado foi a falta de integração com sistemas locais (11 citações), seguido por barreiras técnicas de infraestrutura/conectividade (peça 34, p. 5/6). Nos comentários abertos do Bloco 1 (Q4), aparecem demandas por maior alinhamento federativo, definição mais clara de papéis, além de questões operacionais como janelas de envio e prazos de retorno de erros vinculados ao Pé-de-Meia (peça 34, p. 2). Isso sugere que a governança federativa precisa atuar não apenas em normas e papéis, mas também em rotinas operacionais e pactuação de fluxos.



126. Portanto, embora exista a definição do Comitê Tripartite do MEC Gestão Presente no art. 7º da Portaria - MEC 234/2025 com a participação de membros da União, de Estados, por meio de dois representantes do Consed, e dos municípios, por meio de dois participantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e de um participante do Conselho Nacional de Secretários de Educação das Capitais (Consec), a governança federativa do SGP permanece em estágio incipiente, sem comprovação de funcionamento efetivo do mencionado comitê, o que reduz a cooperação efetiva dos entes e, conseqüentemente, fragiliza a governança tripartite.

127. Em resposta à equipe de fiscalização, o MEC argumentou que (peça 32):

A Portaria MEC nº 234/2025 instituiu formalmente a plataforma MEC Gestão Presente, prevendo o Comitê Tripartite (União, estados, DF e municípios) como espaço de coordenação federativa.

A adesão dos entes ocorre por Acordo de Adesão, com compromissos de curadoria, qualidade dos dados, protocolos técnicos, salvaguardas de SI e LGPD.

Está em elaboração a Política de Governança de Dados do SGP, com institucionalização de curadores de dados, matriz RACI, protocolos técnico-operacionais (manuais, trilhas AVAMEC, glossário), rotinas de auditoria e painéis de qualidade.

Também estão previstos termos de uso e aviso de privacidade em linguagem simples, além da publicação de diretrizes do Comitê Tripartite específicas para o SGP.

128. O prazo para implementação das medidas é janeiro de 2026, sob responsabilidade da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Gestão da Informação, Inovação e Avaliação de Políticas Educacionais (SEGAPÉ), com apoio do NEES/UFAL e do Comitê Tripartite.

129. As medidas apresentadas atacam diretamente o núcleo do risco: falta de modelo federativo de governança. No entanto, até o momento não há evidências de implementação efetiva de governança do SGP por meio do efetivo funcionamento dos comitês, a exemplo de atas de reuniões, deliberações publicadas, métricas de adesão e qualidade em operação, uma vez que o MEC informou que está em elaboração a Política de Governança de Dados do SGP, com institucionalização de curadores de dados, matriz RACI (Responsável, Accountable, Consultado e Informado), protocolos técnico-operacionais (manuais, trilhas AVAMEC, glossário), rotinas de auditoria e painéis de qualidade (peça 32, p. 5-6).

130. A proposta de Política de Governança de Dados (peça 28), matriz RACI e protocolos de curadoria está em linha com as melhores práticas, mas sua efetividade dependerá da operacionalização concreta e da capacidade de induzir adesão e uso qualificado por estados e municípios.

131. Os painéis de qualidade mencionados devem consolidar quantidades de adesões já alcançadas. Por meio de tais ferramentas, a análise quantitativa se torna mais facilitada, podendo-se estabelecer metas de percentuais de adesão frente ao total de alunos informado pelos censos, por exemplo, além de possibilitar a definição de indicadores que possam avaliar e induzir melhorias nos dados do SGP.

132. Por fim, considera-se que as rotinas de auditoria são instrumentos promissores, que permitem avaliar a qualidade, integridade e usabilidade dos dados colecionados e geridos pelo SGP. Contudo, ainda não há informações sobre a realização de qualquer ação neste sentido.

133. A baixa visibilidade sobre o uso municipal - evidenciada nas respostas aos itens Q6a e Q6b do questionário Consed (peça 34, p. 6-7), que levantavam o número e o percentual de municípios aderentes ao SGP e daqueles que efetivamente enviam dados de forma contínua, confirma a lacuna de governança sobre a ponta e exige a implantação urgente de mecanismos de monitoramento federativo, a exemplo de painéis de adesão e rotinas de prestação de contas. Tais processos ainda não foram apresentados como entregas efetivas.

134. Por fim, considera-se que o SGP foi implantado antes da definição de um arcabouço legal robusto que estabelecesse obrigações e responsabilidades de todos os entes. Apesar da competência

comum, em regime de colaboração, em relação à educação, em conformidade com o art. 211 da Constituição Federal, considera-se que a existência de instrumentos normativos que estabelecessem tais competências e obrigações aos participantes do sistema educacional nacional, de forma cogente, contribuiriam para o aperfeiçoamento da governança do SGP.

135. Diante de todo o exposto, considera-se necessário que o MEC coloque em efetivo funcionamento, o mais breve possível, as instâncias de governança criadas, bem como estabeleçam mecanismo que imponha algum nível de obrigação de envio aos entes federados a respeito do envio dos dados ao SGP, o que não existe hoje, trazendo mais segurança jurídica para o modelo de coleta e disponibilização de dados educacionais do sistema.

136. Além disso, devem ser estabelecidos indicadores e metas de adesão por parte das redes de ensino ao sistema, e painéis de informações, de forma que seja possível monitorar os quantitativos de dados coletados e o acompanhamento das metas e indicadores estabelecidos.

Critérios

137. Portaria - MEC 664/2024;

138. Portaria - MEC 234/2025.

Evidências

139. Respostas questionário (peça 34);

140. Resposta MEC (peça 32).

Causas

141. As causas identificadas para o problema são:

- a) ausência de instrumentos normativos ou pactuações federativas robustas que garantam obrigações, responsabilidades e metas;
- b) governança ainda em fase de estruturação com comitês instituídos recentemente e ainda sem evidências de funcionamento efetivo;
- c) assimetria de maturidade e capacidade técnica entre redes refletida na heterogeneidade de uso do sistema;
- d) [repetido]
- e) ausência de métricas que avaliem a adesão das redes de ensino em relação ao quantitativo de adesões e ao envio de dados ao sistema; e
- f) ausência de monitoramento das métricas estabelecidas acerca das adesões ao SGP por parte das redes de ensino.

Efeitos

142. Foram identificados como efeitos potenciais da insuficiência dos mecanismos federativos de governança de dados:

- a) risco de não alcance dos objetivos do SGP, em razão da possibilidade de não haver efetiva adesão dos entes, com dados incompletos e atualização suficientes;
- b) fragilização da coordenação federativa por ausência de papéis, padrões e mecanismos de curadoria compartilhada;
- c) baixa transparência sobre uso municipal e incapacidade de identificar gargalos nas unidades de ensino; e
- d) risco de investimento público com retorno reduzido se o sistema não se consolidar como ferramenta efetiva de gestão e política pública.

Conclusão do achado

143. Diante do que foi relatado na presente seção, verifica-se que foram definidas instâncias de governança de dados no âmbito do MEC, de forma a propiciar ambiente adequado para o funcionamento do SGP, conforme estabelecido nos normativos. Contudo, as mesmas ainda se encontram em fase incipiente de funcionamento. Também não foi identificado arcabouço normativo a respeito do compartilhamento de dados educacionais entre os entes federativos, por meio de suas redes de educação, o que dificulta a efetiva adesão maciça ao SGP.

144. As respostas do questionário aplicado pelo Consed reforçam, sob a ótica dos próprios entes estaduais, o diagnóstico de governança federativa ainda incipiente do SGP. Embora 64% considerem que os papéis entre MEC, estados e municípios estão totalmente definidos, 27% os avaliam apenas como parcialmente definidos e 10% apontam fragilidades mais severas, sugerindo assimetria relevante na compreensão e operacionalização das responsabilidades federativas. Nos comentários abertos, destacam-se demandas por maior alinhamento federativo e por melhor delimitação de papéis, combinadas com críticas a aspectos técnicos e operacionais do processo de envio e retorno de informações, o que indica que a governança ainda não se traduz integralmente em rotinas estáveis e previsíveis para os entes.

145. Esse quadro é agravado pela baixa visibilidade sobre a ponta municipal: apenas três estados conseguiram informar algum dado sobre adesão dos municípios e nenhum conseguiu indicar quantos enviam dados de forma contínua, evidenciando lacuna de monitoramento federativo do uso efetivo. Por fim, entre os fatores que dificultam o uso contínuo, sobressaem problemas de integração com sistemas locais e barreiras técnicas de infraestrutura/conectividade, o que reforça a necessidade de governança que combine coordenação federativa com estratégias de interoperabilidade e suporte técnico aos entes.

146. Dessa forma, a instituição de mecanismos como o estabelecimento de metas e indicadores de adesão por parte das redes de educação e do quantitativo de registros recebidos, além da criação e disponibilização de ferramenta, a exemplo de painéis de dados, que permita acompanhar as metas e indicadores estabelecidos, têm potencial de facilitar a governança e a gestão dos dados do SGP.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

147. Para mitigar os riscos decorrentes de mecanismos federativos insuficientes de governança de dados do SGP e conferir maior segurança jurídica ao modelo de coleta e disponibilização de dados educacionais, a Unidade Técnica propõe recomendar ao MEC que, com participação das instâncias de governança de dados criadas (Comitê de Governança de Dados da Educação (CGDE) e Comitê Tripartite), adote as medidas necessárias para estabelecer arcabouço normativo específico do SGP que assegure clareza de responsabilidades, padronização e monitoramento federativo sobre os dados.

148. Para mitigar o risco de que a adesão formal ao SGP não se converta em uso efetivo e em dados de qualidade suficiente para os objetivos do sistema, a Unidade Técnica propõe recomendar ao MEC que estabeleça metas e indicadores relativos ao SGP, de forma a permitir o acompanhamento das adesões, do uso e da qualidade dos dados, tais como taxa de adesão formal, taxa de continuidade no envio de dados e proporção de estudantes cadastrados em relação ao universo potencial, entre outros que julgar necessários.

149. Para mitigar a baixa visibilidade sobre o uso do SGP na ponta e fortalecer o monitoramento federativo do cumprimento das metas estabelecidas, a unidade técnica propõe recomendar ao MEC que disponibilize ferramenta automatizada a todos os entes federados que utilizam o sistema, de forma a permitir o acompanhamento adequado e tempestivo do atingimento das metas definidas por meio dos indicadores de adesão, uso e qualidade dos dados.

7. RISCOS RELACIONADOS AO CONTRATO CELEBRADO ENTRE MEC E

**DATAPREV****Contextualização**

150. O contrato 16/2025 firmado com a Dataprev (peça 41) foi celebrado com dispensa de licitação (art. 75, inciso IX, da Lei 14.133/2021), com valor global estimado em R\$ 750 milhões para sessenta meses, prorrogável até dez anos. O modelo é inspirado no ColaboraGov/CSC do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), prevendo consumo sob demanda via Propostas de Atendimento (PATs) e Ordens de Serviço.

151. A Matriz de Riscos do contrato e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborada pela equipe de fiscalização, apontaram, em síntese, as seguintes vulnerabilidades (peça 43):

- a) pesquisa de preços insuficiente, com uso de tabelas das próprias estatais, sem benchmarking externo;
- b) ausência de comparação de custos de propriedade (TCO) com o mercado privado;
- c) necessidades pouco detalhadas no Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- d) unificação excessiva do objeto, sem cenários alternativos, e sem justificativa;
- e) dependência estrutural de empresa única na transição do SGP da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) para a Dataprev.

Situação encontrada

152. Em resposta à equipe de fiscalização, o MEC, por meio da Nota Técnica 11/2025/CGTD/STIC/STIC, argumentou que (peça 36, p. 10-12):

4.5. (...) no momento o SGP é desenvolvido e sustentado pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), estando sob Ordem de Serviço do contrato com a Dataprev apenas a oferta dos ambientes de nuvem que hospeda a solução. Esse ambiente, não hospeda apenas o SGP, mas também o Sistema do Pé de Meia (PDM), o Sistema Gestão Escolar (SGE) e o Sistema Fila Creche, esses dois últimos ainda não lançados.

4.6. Para a internalização do SGP e demais soluções pela Dataprev, estão sendo seguidas um conjunto de etapas. A primeira teve início antes da relação contratual, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica que permitiu à Dataprev conhecer mais sobre o ecossistema de soluções executadas pela UFAL. De forma macro, as próximas fases consistem em a Dataprev assumir a gestão do ambiente e a atuação conjunta no desenvolvimento até completar a transição, que tem prazo previsto para ocorrer até final de 2026. Para cada fase é necessário nova Proposta de Atendimento e nova Ordem de Serviço;

4.7. Para a primeira etapa - internalização da oferta dos ambientes em nuvem - a Dataprev optou por conduzir uma experiência entre os meses de abril e julho para mensurar os custos desse ambiente. A Planilha - Bilhetagem (6128445) apresenta o detalhamento desses custos, cujo resumo segue abaixo:

Comp.	RAS	Ofício	Provedor Nuvem	Quantidade	Valor Unitário	Glosa	Valor (R\$)
abr/25	0001.016.00.1.3.04.25.00	DIME 255/2025	AWS	24.420,5176	1,70	-	41.514,88
mai/25	0002.016.00.1.3.05.25.00	DIME 256/2025	AWS	80.714,5200	1,70	-	137.214,68
jun/25	0003.016.00.1.3.06.25.00	DIME 258/2025	AWS	392.879,3092	1,70	-	667.894,83
jul/25	0004.016.00.1.3.07.25.00	DIME 257/2025	AWS	419.454,4103	1,70	-	713.072,50

(...)

4.9. Sobre a fragilidade da pesquisa de preços, ressalta-se que as empresas públicas, por necessidade de compliance, possuem preços tabelados. Por esse motivo a pesquisa de preço é realizada por meio de itens ofertados em contratos com os demais órgãos públicos. Nesse sentido, observa-se a data de assinatura do instrumento, ou seu aditamento, e a tabela vigente apresentada pela empresa.

4.10. Por estar submetida à regulamentação pública, a empresa pública sempre busca a economicidade. Seus preços não são resultados de uma busca por lucros, mas, de cobrir seus custos e permitir investimentos. Evidencia-se isso na recente redução de aproximadamente 20% do valor dos serviços da Dataprev em função da obtenção de desoneração fiscal.

4.11. Sobre a fragilidade da análise comparativa e o possível viés analítico, esclarece-se que a contratação, desde o Documento de Formalização de Demanda objetivava a contratação de empresas públicas. A Análise de soluções privadas não era escopo, por isso a percepção de viés.

4.12. Sobre a ausência de justificativa para a dispensa do cálculo de custos de propriedade, percebe-se que a abordagem também está direcionada ao comparativo com o mercado privado, o que não era escopo da contratação. Além disso, a contratação envolveu as três empresas públicas de tecnologia, não sendo necessário comparar entre elas os custos.

4.13. Sobre a ausência de estudo e definição de necessidades, esclarece-se que a mensuração se deu a partir das capacidades instaladas no MEC. Foi solicitado a cada empresa que estimasse os serviços necessários para atender a volumetria informada pelo MEC. Com essa estratégia, a estimativa de contratação que no DFD estava em R\$200 milhões por ano para duas empresas (Serpro e Dataprev) reduziu-se para R\$150 milhões ao ano para três empresas.

4.14. Sobre a unificação dos documentos de planejamento, foi seguido o princípio da economicidade processual. As empresas seriam contratadas sobre as mesmas regras e modelo de execução contratual. Não havia cenário de disputa entre as empresas. O DFD já registra a necessidade de contratar as empresas. Portanto, os artefatos sempre consideraram a contratação das empresas.

4.15. Quanto a vulnerabilidade geral, o documento aponta os seguintes itens, para os quais prestamos ou reforçamos os esclarecimentos:

4.15.1. Sobrepreço: os preços das empresas são tabelados e as Propostas de Atendimento podem ser demandadas a mais de uma empresa para que apresentem a solução que entende ser mais adequada. Isso permite ao MEC comparar as propostas e optar pela mais adequada.

4.15.2. Efetividade técnica: as empresas públicas suportam diversas políticas públicas (IR, Previdência Social e Operação de Satélite, para exemplificar uma política sustentada por cada empresa) que garantem sua capacidade técnica.

4.15.3. Dependência: as empresas públicas são, por definição, componentes da estrutura estatal para a execução de políticas públicas, portanto, não existe dependência entre atores do aparelho

estatal. Essa relação perene com as empresas públicas é algo desejado.

4.15.4. Fragilidade jurídica: o processo de contratação foi baseado em contratos ativos entre MGI e as empresas públicas, além de ter sido submetido à análise jurídica da AGU, cujos apontamentos foram todos atendidos.

4.15.5. Fiscalização: o modelo de execução contratual atende aos normativos com definição dos níveis de serviços e custos de forma personalizada para cada demanda, aumentando a efetividade do serviço.

4.15.6. Contingência: as empresas públicas já são a estratégia de contingência e continuidade de negócio para as políticas públicas.

4.16. Apesar dos esclarecimentos prestados, há a consciência de que todo processo pode e deve ser aprimorado. Por isso, a equipe do MEC solicitou consultoria junto à Controladoria Geral da União – CGU para aprimoramento do modelo de gestão do contrato com as empresas públicas contratadas. Essa ação está descrita na Nota Técnica (SEI nº 6128269) anexada ao processo.

4.17. Visando atender ao pedido de informações sobre a gestão dos riscos apontados, foi elaborada a Planilha de Análise de Riscos (SEI nº 6128171).

153. As justificativas do MEC alegam a existência de ganhos potenciais, tais como continuidade, soberania, e integração com estatais, mas não eliminam riscos centrais, uma vez que o presente achado abrange um conjunto integrado de riscos relacionados à contratação direta da Dataprev para suporte à internalização e gestão do SGP, os quais se manifestam em diferentes etapas do ciclo de contratação.

154. Em especial, identificam-se fragilidades na demonstração da vantajosidade e na robustez dos artefatos de planejamento ex ante (ETP, DFD e matriz de riscos), bem como lacunas na instrumentalização do controle e da fiscalização ex post, em razão do modelo de consumo sob demanda por Propostas de Atendimento e Ordens de Serviço.

155. Assim, a análise deve ser compreendida como avaliação de risco composto que envolve, simultaneamente, a suficiência de justificativas de economicidade e a capacidade de assegurar rastreabilidade objetiva entre o que é demandado, entregue e pago, conforme apontado nos parágrafos seguintes.

156. A pesquisa de preços realizada foi insuficiente para aferir a vantajosidade da contratação, tendo se limitado a tabelas internas das próprias estatais, sem comparação com preços de mercado praticados por empresas privadas que oferecem serviços semelhantes. Segundo análise da equipe de fiscalização, não foram utilizados mecanismos formais de benchmarking, nem estimativas baseadas em cotações externas ou estudos de mercado, o que contraria o princípio da vantajosidade previsto nos arts. 5º e 23 da Lei 14.133/2021.

157. A ausência dessa análise compromete a regularidade e a economicidade da contratação direta, especialmente considerando que a justificativa do MEC se restringe a alegações genéricas sobre compliance e não busca comprovar, com dados objetivos, que os preços praticados são compatíveis com os de mercado.

158. Mesmo que a Administração aceite pagar mais do que o preço de mercado por razões estratégicas ou institucionais, como continuidade, soberania ou integração com políticas públicas, a legislação exige a demonstração formal da vantajosidade, inclusive nas hipóteses de contratação com empresas públicas, o que não foi observado no caso concreto. Dessa forma, o risco não é apenas de sobrepreço, mas de violação aos princípios da motivação, eficiência e legalidade, conforme previsto na Lei de Licitações 14.133/2021, no art. 2º da Lei 9.784/1999, e no art. 37 da Constituição Federal.

159. Além disso, a contratação de empresas estatais de TI, por si só, não garante eficiência contratual, tempestividade das entregas ou melhor capacidade técnica, sendo necessária a demonstração objetiva da vantajosidade, conforme exigido pelos arts. 5º, 10 e 23 da Lei 14.133/2021.

160. Na resposta encaminhada à equipe de fiscalização, o MEC não apresentou evidências de desempenho, métricas de eficiência, indicadores de capacidade operacional ou histórico de cumprimento de prazos por parte das estatais envolvidas. Em vez disso, fundamentou a escolha em argumentos de natureza institucional — como o fato de as empresas públicas suportarem políticas públicas relevantes e integrarem estruturalmente o aparelho estatal.

161. Esses elementos, embora pertinentes no plano estratégico, não substituem a necessidade legal de demonstrar que a opção adotada é efetivamente mais vantajosa, nem mitigam riscos de entrega, o que reforça a necessidade de avaliação técnica prévia — inexistente no caso concreto. Assim, a ausência de comprovação objetiva de desempenho e capacidade operacional mantém elevado o risco de ineficiência contratual, independentemente da legitimidade dos argumentos institucionais apresentados pelo MEC.

162. A contratação firmada também não apresenta, até o momento, mecanismos públicos e objetivos de aferição do desempenho contratual, como indicadores de qualidade, metas verificáveis ou vínculos entre pagamento e resultado efetivamente entregue. Na documentação analisada, não se observam SLAs (*Service Level Agreement* [Acordo de Nível de Serviço]) padronizados, painéis de desempenho ou critérios claros de medição por ordem de serviço, o que dificulta a verificação da efetividade, da economicidade e da regularidade dos gastos.

163. A ausência desses instrumentos compromete a rastreabilidade dos serviços executados, dificulta a responsabilização por falhas ou atrasos e aumenta o risco de pagamentos por entregas não realizadas ou aquém do esperado.

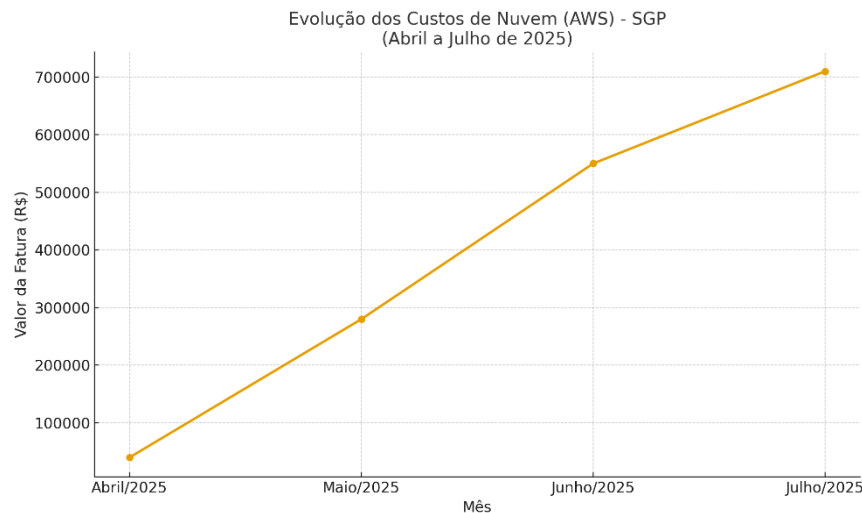
164. Assim, embora o modelo contratual preveja consumo sob demanda (PATs), não há evidências de que haja, na prática, controle eficaz sobre o que é contratado, o que é entregue e o que é pago, mantendo-se o risco de gestão contratual ineficiente.

165. No que diz respeito à execução contratual, a análise das faturas da AWS no período de abril a julho de 2025 (peça 36, p. 11) revela uma trajetória acentuada de aumento de custos, sem que tenham sido apresentadas medidas efetivas de controle ou justificativas técnicas proporcionais.

166. A migração da gestão do ambiente de nuvem do SGP da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) para a Dataprev foi formalizada em maio de 2025, consistindo apenas na alteração da conta responsável perante a AWS. Importante destacar que, até julho de 2025, não houve aumento de demanda pelo sistema, uma vez que os primeiros pilotos de integração com os municípios foram iniciados apenas em agosto. Portanto, qualquer elevação expressiva nas cobranças da AWS deveria ocorrer somente a partir de setembro, quando se esperaria aumento de acesso e processamento efetivo no sistema.

167. Apesar disso, os dados apresentados evidenciam um aumento abrupto: em abril de 2025, ainda sob gestão da UFAL, o custo mensal com serviços de nuvem foi de aproximadamente R\$ 40 mil. Já em julho de 2025, com a Dataprev como responsável pela gestão da conta, a fatura da AWS ultrapassou R\$ 700 mil.

168. Essa variação representa um crescimento de 1.600% a 1.700% no custo mensal, conforme gráfico abaixo, sem que tenha havido alteração relevante no volume de uso ou na estrutura do sistema. A magnitude desse aumento, associada à ausência de ampliação comprovada da demanda, sinaliza risco elevado de ineficiência e sobrepreço no novo modelo contratual adotado com a Dataprev.



Fonte: elaboração própria a partir das informações requisitadas junto ao MEC

169. Ademais, a própria Nota Técnica 15/2025/CGGES/STIC/STIC (peça 36, p. 7) reconhece limitações estruturais no modelo de contratação com empresas públicas, ao apontar como fragilidades:

- a) a burocracia inerente às estatais, que prolonga os prazos de atendimento às demandas;
- b) a majoração dos custos dos serviços, decorrente da forma de precificação padronizada; e
- c) a necessidade de manter sistemas legados em operação simultânea às novas soluções, o que amplia significativamente os custos de TIC.

170. Tais fatores, admitidos pelo próprio gestor, reforçam os riscos da contratação já identificados no presente relatório, sobretudo quanto à eficiência, à economicidade e à capacidade de resposta do modelo adotado.

171. Assim, mesmo diante das medidas em curso, os riscos associados a custos elevados, fragilidade na fiscalização contratual e baixa sustentabilidade tecnológica permanecem elevados. Diante disso, entende-se necessário recomendar ao MEC que estruture mecanismos de governança e gestão contratual mais robustos, incluindo:

- a) métodos de medição criteriosa e efetiva dos serviços prestados;
- b) vínculo entre pagamentos e entregas concretas;
- c) análise comparativa objetiva, nas eventuais renovações contratuais, entre a vantajosidade da prorrogação e alternativas de mercado, com base em comprovação de viabilidade técnica e econômica, conforme exigem os arts. 6º, 10 e 23 da Lei 14.133/2021.

Critérios

- 172. Instrução Normativa 94/2022 SGD/ME;
- 173. Lei 14.133/2021;
- 174. Lei 9.784/1999;
- 175. Constituição Federal/1988.

Evidências

- 176. Resposta MEC (peça 36);
- 177. Contrato 16/2025 (peça 41);



178. ETP (peça 42).

Causas

179. Verifica-se que a causa central das falhas na contratação decorrem de cinco fatores:

- a) escopo previamente direcionado a empresas públicas desde o Documento de Formalização de Demanda, reduzindo o incentivo a comparações externas;
- b) pesquisa de preços baseada em tabelas internas e contratos públicos, sem benchmarking de mercado privado;
- c) necessidades pouco detalhadas e unificação excessiva do objeto no planejamento;
- d) modelo de execução por Proposta de Atendimento e Ordem de Serviço ainda sem evidências de instrumentação operacional suficiente (SLAs padronizados, painéis, critérios de aceite);
- e) transição complexa do sistema da UFAL para Dataprev, com risco de dependência operacional e curva de aprendizado na gestão da nuvem.

Efeitos

180. Tem-se como principais efeitos prováveis das falhas na contratação identificadas: falhas operacionais, pagamentos não atrelados a resultados, sobrepreços, atrasos e dificuldade de responsabilização jurídicas, impactando na eficiência e legalidade da execução contratual, com reflexos no comprometimento da sustentabilidade financeira do SGP, em especial se a tendência de custos verificada não for controlada.

Conclusão do achado

181. Conclui-se que os riscos de execução inadequada do contrato, com pagamentos não vinculados a resultados e ausência de rastreabilidade dos serviços prestados para fins de comprovação para pagamento, permanecem elevados, pois a contratação direta com a Dataprev, embora legalmente amparada, carece de comprovação objetiva de economicidade, governança contratual estruturada e evidências de que a transição plena à contratada ocorrerá sem prejuízos de continuidade, qualidade ou aumento de custos. A resposta do MEC não elimina o risco: no máximo, justifica a preferência institucional, que não substitui o dever de demonstrar economicidade, eficiência e controle de execução.

182. Análise específica e mais aprofundada do Contrato 16/2025 será realizada em outra etapa deste acompanhamento, considerando informações já apresentadas no TC 008.857/2025-3, cujo objeto é a avaliação da implementação da Nuvem de Governo do Poder Executivo Federal, além de futura fiscalização de contratos de computação em nuvem celebrados com empresas estatais de TI, que faz parte do plano operacional da AudTI para 2026.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

183. Para mitigar os riscos de ineficiência, sobrepreço e pagamentos dissociados das entregas no Contrato 16/2025 celebrado entre o MEC e a Dataprev, em especial diante do modelo de consumo sob demanda por Propostas de Atendimento e Ordens de Serviço, recomendar ao MEC que estruture e implemente mecanismos de gestão e fiscalização contratual compatíveis com esse modelo, de forma a vincular os pagamentos a resultados verificáveis e a permitir glosas por serviços não executados ou executados de forma insuficiente, a exemplo da definição de níveis de serviço e indicadores objetivos por demanda, critérios formais de aceite e registro de evidências de entrega.

184. Para mitigar o risco de manutenção de modelo contratual desvantajoso em termos técnicos e econômicos em futuras prorrogações do Contrato 16/2025, a Unidade Técnica propõe dar ciência ao MEC, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a contratação direta

da Dataprev para suporte ao SGP, sem a elaboração e juntada aos autos de análise formal de vantajosidade e de custo total de propriedade, baseada em pesquisa de mercado, *benchmarking* e referências externas – inclusive quanto aos custos de nuvem e de transição –, afronta os princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da motivação previstos no art. 5º, bem como as exigências de demonstração da vantajosidade da contratação e de estimativa adequada de custos estabelecidas nos arts. 10 e 23 da Lei 14.133/2021, além das diretrizes constantes da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022.

8. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

185. Por meio do Ofício 2146/2026-TCU/Seproc (peça 47), de 2/2/2026, foi encaminhado ao MEC, o relatório preliminar da fiscalização para que o órgão, querendo, apresentasse comentários. O Ministério encaminhou, em resposta, a Nota Técnica Conjunta 3/2026/DAGE/SEB/SEB (peça 52) com os pertinentes comentários que são, em seguida, analisados na presente seção.

186. O MEC inicia seus comentários mencionando que o SGP é um sistema que se encontra em fase de consolidação operacional, com implantação de melhorias de forma escalonada e que o relatório realizou análise ampla de aspectos operacionais, normativos, tecnológicos e contratuais do SGP, com foco em análise de riscos (peça 52, p. 7-8).

187. Adianta, ainda, que não existe contestação formal às avaliações contidas no relatório encaminhado, o que deve ser compreendido no contexto de cooperação técnica estabelecida durante o acompanhamento, sem prejuízo de complementações e esclarecimentos apresentados no documento (peça 52, p. 9).

188. Por fim, deixa claro que o relatório descreveu adequadamente os aspectos de arquitetura e funcionalidades do sistema, esclarecendo que o processamento centralizado de informações se refere à consolidação técnica dos dados, não implicando em substituição de bases locais nem alteração de titularidade dos dados, bem como o fato de que o SGP foi concebido como estrutura de interoperabilidade e integração de dados e que o módulo Gestão Presente na Escola (GPE) está sendo implantado de forma escalonada, como instrumento de apoio às redes que não dispõem de sistemas digitais próprios estruturados (peça 52, p. 9).

189. Passando-se aos apontamentos feitos no relatório preliminar, tem-se a análise da validação assíncrona das informações coletadas pelo sistema. O MEC esclarece que o mecanismo é, de fato, assíncrono, o que não implica em ausência de controles, e reconhece que a maturidade do sistema exige evolução para mecanismos mais preventivos, sendo que o SGP 2.0 contempla a validação em tempo real de campos críticos, implementação de alertas antes da consolidação definitiva dos dados e o fortalecimento dos cruzamentos automatizados com bases externas aptas a reforçar a consistência cadastral. Destaca que o apontamento técnico deve ser acolhido como parte do processo de aperfeiçoamento contínuo do sistema (peça 52, p. 10).

190. Em relação à identificação do estudante e da unicidade cadastral, informa que a validação de CPF, por si só, não elimina integralmente o risco de inconsistências cadastrais e que a evolução do sistema prevê a adoção de mecanismos complementares, incluindo cruzamento com outras bases federais aptas a reforçar a consistência dos registros, validações combinadas com múltiplos atributos (como data de nascimento e filiação) e monitoramento contínuo de indicadores de qualidade voltados à identificação de duplicidades e inconsistências, concordando também com o apontamento da unidade técnica (peça 52, p. 10).

191. O relatório preliminar registrou que, nos casos de envios de dados por meio de planilhas, não havia escrita estruturada em banco de dados ou logs adequados, mas somente armazenamento em repositórios intermediários em buckets S3. O MEC esclareceu que tal mecanismo visa a ingestão (captura e recebimento) e preservação dos arquivos brutos, não representando o repositório final de

registros operacionais, uma vez que o sistema mantém trilha do processamento dos dados que permite identificação de origem dos dados, datas e status de processamento (peça 52, p. 10-11).

192. Os gestores reconhecem, todavia, que a modelagem atual pode ser aprimorada e informam que o plano evolutivo, que deve ser concluído até abril de 2026, contemplará: i) ampliação da implantação do módulo Gestão Presente na Escola (GPE) em mais de 1.200 municípios, com coleta automatizada via API; (ii) adição de logs transacionais granulares no âmbito do SGP 2.0; (iii) versionamento automático das cargas; (iv) ampliação de validações em tempo real para campos críticos; e (v) publicização das APIs do SGP 2.0 para integração com sistemas públicos e privados (peça 52, p. 11).

193. Nota-se que as medidas são semelhantes às já apontadas no item 54 do relatório preliminar (peça 44, p. 12), já julgadas pertinentes e adequadas à mitigação dos riscos apontados, sendo que aqui também o MEC acolheu o apontamento como oportunidade de fortalecimento da governança técnica do SGP (peça 52, p. 11).

194. Por fim, quanto ao risco relacionado à auditabilidade dos dados, o MEC aponta que não existe ausência de controle no modelo atualmente adotado, mas que as medidas supramencionadas que serão implementadas contribuem para elevar o patamar de auditabilidade exigido de uma base nacional integrada, fortalecendo a integridade sistêmica e aprimorando a capacidade de reconstrução histórica dos registros. Assim, concorda com o apontamento do relatório, reconhecendo-o como amadurecimento da governança de dados (peça 52, p. 11).

195. Assim, em relação ao primeiro achado, registra-se convergência das ações planejadas para mitigação dos riscos identificados pela equipe do TCU e reforça o compromisso com o cumprimento dos prazos informados para adoção das ações (peça 52, p. 11). Dessa forma, considera-se não ser necessário promover ajustes na parte do relatório relativa ao achado.

196. O segundo achado aponta riscos de dependência tecnológica em razão da arquitetura do sistema. O MEC reconheceu que o acoplamento tecnológico, notadamente na camada de banco de dados (Amazon Aurora) e na infraestrutura de rede (VPC/ALB), representa um ponto de atenção para a sustentabilidade e soberania digital da solução (peça 52, p. 12).

197. O Ministério informou que vai elaborar (peça 52, p. 12):

- a) um plano de portabilidade tecnológica, com justificativas para adoção da arquitetura escolhida e propondo melhorias que evitem lock-in;
- b) estudo de custo total de propriedade com análise do cenário atual e de cenários projetados para outros provedores de serviços de nuvem;
- c) normativo em forma de Resolução, que se encontra em fase final de publicação e que traz os princípios e padrões a serem adotados, conforme resultados dos estudos e planos realizados.

198. Finaliza os comentários deste achado confirmando que vai priorizar os eixos de infraestrutura, dados e rede nas análises de cenário de dependência tecnológica de fornecedor exclusivo (peça 52, p. 12). Novamente, não se faz necessário ajustar o relatório.

199. A próxima seção dos comentários dos gestores trata da relatada insuficiência do mecanismo federativo de governança de dados. O MEC inicia sua argumentação defendendo que o SGP se insere em ambiente constitucional regido pelo art. 211 da Constituição Federal, que estabelece regime de cooperação entre os entes federados no que tange à execução de políticas relacionadas à educação, motivo pelo qual a governança federativa não se estabelece por subordinação hierárquica, mas por coordenação técnica, pactuação institucional e indução por meio de padrões (peça 52, p. 13).

200. Traz novidade em relação à situação anteriormente relatada, informando que a Portaria - MEC 832, de 16/12/2025, que estabeleceu o Conjunto Mínimo de Dados da Educação Básica (CMDEB),

definiu o padrão nacional mínimo de informações a serem observadas pelas redes. O CMDEB organiza dados de referência, registro, situacionais e complementares, abrangendo estudantes, matrículas, turmas, disciplinas, desempenho, frequência, profissionais da educação e instituições de ensino (peça 52, p. 13).

201. Mais um avanço normativo foi relatado: a publicação da Lei Complementar 220/2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e, em seu núcleo estruturante, a Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (INDE) (peça 52, p. 14).

202. Acerca deste marco normativo, o MEC teceu os seguintes comentários (peça 52, p. 14-15):

Trata-se de marco normativo de natureza complementar que confere densidade jurídica ao regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988, reorganizando o arranjo federativo da política educacional sob bases mais estruturadas e permanentes. Ao instituir a INDE como infraestrutura pública nacional, a Lei estabelece fundamento jurídico expreso para interoperabilidade, integração sistêmica, padronização e qualificação dos dados educacionais em âmbito nacional.

Nos termos da própria Lei Complementar nº 220/2025, compete à União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), organizar, normatizar, coordenar e supervisionar a Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (INDE), a qual constitui o conjunto de normas, políticas, arquiteturas, padrões, instâncias, ferramentas tecnológicas e ativos de informação destinados ao uso estratégico de dados na educação. Tal atribuição reforça o papel institucional do MEC como órgão central da política nacional de dados educacionais, responsável por assegurar a integração sistêmica entre os entes federados no âmbito do SNE.

A inovação central do diploma reside na instituição do Identificador Nacional Único do Estudante (INUE), estruturado com base no CPF, o qual passa a desempenhar função de elo integrador entre os sistemas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A positivação do INUE em lei complementar assegura unicidade de identificação, integridade cadastral, rastreabilidade das trajetórias educacionais e maior consistência longitudinal dos registros.

Esse novo marco normativo dialoga diretamente com o Sistema Gestão Presente (SGP), na medida em que fortalece juridicamente a lógica de interoperabilidade já operacionalizada por meio do CMDEB, das integrações via API e dos mecanismos de monitoramento implementados. O que antes se estruturava predominantemente por atos infralegais e pactuação técnica passa a contar com fundamento legal explícito, mitigando a lacuna anteriormente apontada quanto à imposição uniforme de padrões e ao envio estruturado de dados pelos entes federados.

A instituição da INDE no âmbito do SNE supera, assim, o estágio exclusivamente regulamentar da política de dados educacionais e inaugura etapa de consolidação normativa estruturante. O SGP passa a operar inserido em arquitetura sistêmica prevista em lei complementar, o que reforça a segurança jurídica dos padrões nacionais mínimos, amplia a previsibilidade institucional e fortalece a legitimidade dos mecanismos de coordenação federativa.

203. Percebe-se que tal instrumento normativo concedeu mais segurança jurídica e estabeleceu princípios direcionadores da governança federativa do sistema educacional, justamente no sentido da necessidade relatada. Assim, o arcabouço normativo se fortaleceu, propiciando a criação de ambiente mais governado de dados educacionais com base nos novos normativos supralegais que estão sendo editados.

204. Por fim, defende ainda que, quanto à observação de que o sistema teria sido implantado antes da consolidação de arcabouço normativo robusto, cumpre destacar que a institucionalização normativa e a operacionalização tecnológica evoluem de forma integrada e incremental, concluindo que o Sistema Gestão Presente, embora ainda em fase de consolidação operacional e normativa, apresenta trajetória evolutiva consistente e alinhada às melhores práticas de governança federativa, concordando que as recomendações formuladas pela Unidade Técnica do TCU, no sentido de fortalecer o arcabouço



normativo, estabelecer metas e indicadores claros e implantar mecanismos automatizados de monitoramento federativo, encontram-se em consonância com as ações já em desenvolvimento no âmbito do SGP (peça 52, p. 13-14).

205. Constatam-se, portanto, avanços no estabelecimento do arcabouço normativo relacionado à governança federativa, após a elaboração do relatório preliminar, especialmente quanto à publicação do CMDEB e da nova Lei Complementar. Contudo, entende-se que as recomendações continuam pertinentes, uma vez que o próprio MEC reconhece a necessidade do fortalecimento e amadurecimento de tais instrumentos.

206. A última seção dos comentários trata de riscos relacionados ao contrato celebrado entre o MEC e a Dataprev. O Ministério informa que recebeu de forma positiva as recomendações propostas e já iniciou planejamento para reestruturação da execução contratual com as seguintes ações (peça 52, p. 15):

- a) Instituição de catálogo de serviços estruturado;
- b) Definição de níveis mínimos de serviços e indicadores;
- c) Realização de estudo de custo total de propriedade.

207. Em seguida, apresenta retificação de informações acerca do quadro apresentado no parágrafo 152. De acordo com as novas informações, a fatura de abril de 2025 foi de R\$214.113,20 e a de julho de 2025 foi de R\$ 629.161,62 sendo que desse montante, R\$ 293.764,37 relaciona-se ao SGP. Afirma então que não houve crescimento da ordem de 1.700% indicado no relatório preliminar, mas de aproximadamente 37%.

208. Percebe-se que o relatório preliminar registrou análise dos meses de abril, maio, junho e julho e demonstrou o crescimento da fatura, de acordo com as informações iniciais encaminhadas pelo MEC, após a Dataprev iniciar a operação do SGP.

209. O gestor não apresentou, contudo, os valores das faturas dos meses de maio e junho e nem mesmo justificativas para o novo valor da fatura de abril cinco vezes maior do que o que foi inicialmente informado e dos valores de julho que caíram para menos da metade.

210. Em razão da ausência de evidências, considera-se que a análise inicialmente empreendida não deve ser afastada, devendo-se, em próxima etapa de acompanhamento, avaliar melhor a execução contratual, com evidências de execução dos serviços que embasem os pagamentos, avaliando-se, de forma mais fundamentada, a evolução nos valores despendidos com o SGP, sem necessidade de ajustes no presente relatório com relação a esse ponto.

211. Na seção final, o MEC conclui que as valiosas recomendações apresentadas serão analisadas sob a perspectiva de sua aderência técnica e institucional, de modo a fortalecer os instrumentos de governança já estruturados e promover o aperfeiçoamento contínuo do Sistema, no que concerne à atuação das unidades técnicas.

212. Assim, considera-se que os comentários dos gestores foram analisados em sua integralidade, concluindo pela permanência e pertinência das propostas contidas no presente relatório.

9. CONCLUSÃO

213. O SGP é iniciativa estratégica para a gestão educacional e a formulação de políticas públicas baseadas em dados, mas apresenta fragilidades relevantes em sua arquitetura tecnológica, na governança federativa de dados e na gestão contratual associada. No plano técnico, a persistência de integrações por planilhas, a insuficiência de trilhas de auditoria transacionais e a dependência de serviços nativos de um único provedor de nuvem expõem o sistema a riscos de integridade, rastreabilidade, segurança da informação e sustentabilidade tecnológica.

214. Sob a ótica da governança, constatou-se que, embora o MEC tenha instituído instâncias formais (CGDE e Comitê Tripartite) e esteja elaborando Política de Governança de Dados e instrumentos correlatos, o SGP ainda não dispõe de arcabouço federativo efetivamente operacionalizado, com normas específicas, curadoria estruturada, metas, indicadores e painéis que permitam acompanhar adesão, uso e qualidade dos dados em estados e municípios. As evidências colhidas junto às secretarias estaduais indicam cenário de adesão predominantemente formal, uso desigual e baixa visibilidade sobre o envio contínuo de dados pela ponta municipal, o que pode comprometer o alcance dos objetivos do sistema.

215. No campo da gestão contratual, verificaram-se fragilidades na demonstração da vantajosidade e na governança da execução do contrato celebrado com a Dataprev, tanto na fase de planejamento, com pesquisa de preços restrita às estatais e ausência de análise estruturada de custo total de propriedade, quanto na fase de execução, em que ainda não se evidenciam níveis de serviço, indicadores, critérios de aceite e vinculação sistemática entre pagamentos e resultados, em contexto de elevação expressiva dos custos de nuvem sem justificativa técnica detalhada.

216. Por outro lado, registra-se que o MEC apresentou medidas em curso ou planejadas – como ampliação de APIs, desenvolvimento do SGP 2.0 com logs e validações reforçadas, implantação do Gestão Presente na Escola, elaboração da Política de Governança de Dados, definição de planos de portabilidade tecnológica e estudos de TCO – que, se devidamente implementadas, têm potencial de mitigar boa parte dos riscos identificados.

217. Nesse cenário, as propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica mostram-se adequadas para induzir o amadurecimento do SGP em conformidade com os princípios de legalidade, eficiência, economicidade, transparência e boa governança de dados, cabendo ao TCU acompanhar a implementação tempestiva dessas medidas em etapas futuras deste acompanhamento.

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

218. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

219. Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

- a) identifique as bases de dados que podem subsidiar cruzamentos para aperfeiçoar a qualidade dos dados inseridos no SGP, e busque realizar a integração da base do SGP com essas bases de dados, em conformidade com as finalidades, princípios e diretrizes estabelecidas no Decreto 10.046/2019 (arts. 3º, 5º, 11 a 13 e 17);
- b) estabeleça e implemente regras automatizadas de validação e consistência para campos críticos dos cadastros (como identificação do estudante e situação de matrícula), utilizando, sempre que possível, as informações obtidas nos cruzamentos com as bases de dados identificadas, de forma a reduzir erros, duplicidades e inconsistência nos registros;
- c) ao elaborar e implementar o plano de portabilidade tecnológica, inclua seção específica de priorização dos componentes com maior dependência tecnológica (a exemplo do banco de dados Aurora e da camada de rede/execução baseada em VPC/ALB/EKS), contemplando análise de viabilidade de migração, custos de saída, riscos de continuidade e cronograma de mitigação;
- d) com participação das instâncias de governança de dados criadas (Comitê de Governança de Dados da Educação (CGDE) e Comitê Tripartite), adote as medidas necessárias para estabelecer arcabouço normativo específico do SGP que assegure clareza de responsabilidades, padronização e monitoramento federativo sobre os dados;
- e) estabeleça metas e indicadores relativos ao SGP, de forma a permitir o acompanhamento das adesões, do uso e da qualidade dos dados, tais como taxa de adesão formal, taxa de

continuidade no envio de dados e proporção de estudantes cadastrados em relação ao universo potencial, entre outros que julgar necessários;

f) disponibilize ferramenta automatizada a todos os entes federados que utilizam o sistema, de forma a permitir o acompanhamento adequado e tempestivo do atingimento das metas definidas por meio dos indicadores de adesão, uso e qualidade dos dados;

g) estruture e implemente mecanismos de gestão e fiscalização contratual compatíveis com o modelo de consumo sob demanda por Propostas de Atendimento e Ordens de Serviço, de forma a vincular os pagamentos a resultados verificáveis e a permitir glosas por serviços não executados ou executados de forma insuficiente, a exemplo da definição de níveis de serviço e indicadores objetivos por demanda, critérios formais de aceite e registro de evidências de entrega.

220. Dar ciência ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a contratação direta da Dataprev para suporte ao SGP, sem a elaboração e juntada aos autos de análise formal de vantajosidade e de custo total de propriedade, baseada em pesquisa de mercado, *benchmarking* e referências externas – inclusive quanto aos custos de nuvem e de transição –, afronta os princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da motivação, previstos no art. 5º, bem como as exigências de demonstração da vantajosidade da contratação e de estimativa adequada de custos estabelecidas nos arts. 10 e 23 da Lei 14.133/2021, além das diretrizes constantes da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022.

221. Informar ao Ministério da Educação e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) 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.

222. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de autorizar o monitoramento das recomendações propostas neste relatório.

223. Arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU”.

3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento sobre o desenvolvimento e a implantação do Sistema Gestão Presente (SGP), instituído pela Portaria - MEC 234, de 2/4/2025.

2. O art. 1º desse normativo definiu como objetivo do “MEC Gestão Presente - Plataforma de dados da educação básica” fomentar e adotar instrumentos de governo digital na gestão da política de educação básica, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, de modo a garantir que as informações escolares sejam coletadas e compartilhadas de maneira padronizada e eficaz.

3. O SGP foi projetado para dar suporte às Secretarias de Educação e suas redes de ensino, coletando, consolidando e analisando dados acadêmicos e administrativos, tendo como objetivo principal o aprimoramento da gestão educacional, promovendo eficiência, transparência e segurança no uso da informação.

4. O acompanhamento focou na avaliação da governança de dados, da gestão de riscos e da sustentabilidade do sistema, visando identificar e tratar riscos que possam comprometer sua efetividade como instrumento de combate à evasão escolar.

5. O escopo da fiscalização limitou-se a avaliar o sistema SGP sob o prisma de arquitetura de

sistemas, de governança de dados, de contratação dos serviços de sustentação de desenvolvimento e, por fim, da efetividade e alcance dos propósitos para os quais o SGP foi concebido, visando identificar e tratar riscos que possam comprometer sua efetividade como instrumento de combate à evasão escolar e implementação de outras políticas públicas educacionais.

6. As análises conduzidas tiveram como objetivo elaborar matriz de riscos (peça 43) que contemplou os riscos mais relevantes relacionados ao SGP:

6.1. Mecanismos inadequados de validação de cadastro de estudantes: devido à ausência de validação adequada no processo de cadastro de alunos, poderá ocorrer o registro de estudantes não autenticados ou inexistentes na base de dados do SGP, o que poderá levar a distorções nas análises e relatórios gerados, impactando na eficácia das políticas educacionais.

6.2. Falhas na rastreabilidade dos dados do SGP: devido ao registro de alterações apenas por meio de planilhas armazenadas em *buckets* (S3), sem escrita estruturada em banco de dados ou logs adequados, poderá ocorrer a inviabilidade de rastrear alterações feitas pelas redes de ensino, o que poderá levar a baixa confiabilidade e auditabilidade dos dados, impactando na transparência e segurança da informação.

6.3. Risco de dependência tecnológica de fornecedor exclusivo: devido à utilização de serviços nativos da *Amazon Web Service* (AWS) sem avaliação adequada de alternativas e custo total de propriedade (TCO), poderá ocorrer restrição de portabilidade tecnológica e aumento progressivo de custos.

6.4. Mecanismo federativo de governança de dados insuficiente: devido à inexistência de um modelo formal e federativo de governança de dados no SGP, poderá ocorrer a atuação descoordenada entre MEC, estados e municípios, o que poderá levar à baixa qualidade e fragmentação dos dados, impactando na eficácia do monitoramento da trajetória estudantil.

6.5. Riscos relacionados ao contrato celebrado entre MEC e Dataprev: devido a lacunas contratuais, falta de clareza em cláusulas de responsabilidades e insuficiência técnica da contratada, poderá ocorrer descumprimento de SLAs (*Service Level Agreement* - Acordo de Nível de Serviço) e entregas abaixo do esperado, o que poderá levar a falhas operacionais, atrasos e responsabilizações jurídicas, impactando na eficiência e legalidade da execução contratual.

7. Dos riscos apontados, entendo que as recomendações propostas são adequadas, divergindo apenas das análises atinentes ao contrato celebrado entre o MEC e a Dataprev. Dada a natureza do SGP de plataforma de dados da educação básica, reunindo informações da jornada escolar dos estudantes que serão a base para formulação da política pública de educação, entendo adequado seu desenvolvimento por uma empresa pública.

8. Portanto, natural que a pesquisa de preços tenha se concentrado nos preços tabelados e nos contratos já firmados com outros órgãos públicos, sem que isso signifique desrespeito à Lei 14.133/2021 e à Instrução Normativa SGD/ME 94/2022. Por esse motivo, não acolho a proposta de ciência.

9. No entanto, são pertinentes os apontamentos sobre a definição da aferição do desempenho contratual, de forma a contribuir para apuração das entregas e respectivo pagamento, garantindo a gestão contratual eficiente. Porém, deixa-se de propor recomendações a esse respeito, pois o Contrato 16/2025 será analisado em outra etapa do acompanhamento, conforme informado no parágrafo 182 do relatório.

10. Quanto ao risco “Mecanismo federativo de governança de dados insuficiente”, chama atenção a opinião das Secretarias Estaduais de Educação sobre a adesão e efetiva utilização do SGP, obtida por meio de questionário eletrônico. Como pontuado no relatório, há percepção positiva de coordenação



entre os entes, mas com assimetria na clareza de papéis e falhas operacionais, sugerindo governança federativa ainda desigual e em consolidação. É fundamental que haja obrigatoriedade de envio dos dados escolares ao SGP, mas para que isso efetivamente aconteça, as Secretarias de Educação e suas redes de ensino precisam ver utilidade no sistema, para que a adesão não seja apenas formal.

11. Tanto a matriz de riscos quanto o relatório preliminar foram submetidos aos comentários dos gestores. Segundo a equipe de fiscalização, nenhuma avaliação foi contestada pelos gestores, que apresentaram medidas para mitigar os riscos identificados.

12. Como bem pontuado pela equipe de fiscalização, a efetividade das ações mitigadoras dependerá de sua implementação concreta, que serão avaliadas em futuros acompanhamentos. Com o intuito de contribuir no processo de melhoria do SGP, foram propostas recomendações que serão objeto de monitoramento.

13. Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 949/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.418/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09).
4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Fundação Parque Tecnológico da Paraíba; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação; Universidade Federal de Alagoas.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento, tendo como objeto de controle a implantação do Sistema Gestão Presente (SGP) pelo Ministério da Educação.

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

9.1. Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. identifique as bases de dados que podem subsidiar cruzamentos para aperfeiçoar a qualidade dos dados inseridos no SGP, e busque realizar a integração da base do SGP com essas bases de dados, em conformidade com as finalidades, princípios e diretrizes estabelecidas no Decreto 10.046/2019 (arts. 3º, 5º, 11 a 13 e 17);

9.1.2. estabeleça e implemente regras automatizadas de validação e consistência para campos críticos dos cadastros (como identificação do estudante e situação de matrícula), utilizando,



sempre que possível, as informações obtidas nos cruzamentos com as bases de dados identificadas, de forma a reduzir erros, duplicidades e inconsistência nos registros;

9.1.3. ao elaborar e implementar o plano de portabilidade tecnológica, inclua seção específica de priorização dos componentes com maior dependência tecnológica (a exemplo do banco de dados Aurora e da camada de rede/execução baseada em VPC/ALB/EKS), contemplando análise de viabilidade de migração, custos de saída, riscos de continuidade e cronograma de mitigação;

9.1.4. com participação das instâncias de governança de dados criadas (Comitê de Governança de Dados da Educação (CGDE) e Comitê Tripartite), adote as medidas necessárias para estabelecer arcabouço normativo específico do SGP que assegure clareza de responsabilidades, padronização e monitoramento federativo sobre os dados;

9.1.5. estabeleça metas e indicadores relativos ao SGP, de forma a permitir o acompanhamento das adesões, do uso e da qualidade dos dados, tais como taxa de adesão formal, taxa de continuidade no envio de dados e proporção de estudantes cadastrados em relação ao universo potencial, entre outros que julgar necessários;

9.1.6. disponibilize ferramenta automatizada a todos os entes federados que utilizam o sistema, de forma a permitir o acompanhamento adequado e tempestivo do atingimento das metas definidas por meio dos indicadores de adesão, uso e qualidade dos dados; e

9.1.7. estruture e implemente mecanismos de gestão e fiscalização contratual compatíveis com o modelo de consumo sob demanda por Propostas de Atendimento e Ordens de Serviço, de forma a vincular os pagamentos a resultados verificáveis e a permitir glosas por serviços não executados ou executados de forma insuficiente, a exemplo da definição de níveis de serviço e indicadores objetivos por demanda, critérios formais de aceite e registro de evidências de entrega;

9.2. enviar cópia da presente deliberação ao Ministério da Educação e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev);

9.3. autorizar o monitoramento das recomendações deste acórdão; e

9.4. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0949-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: 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 015.406/2009-6

Natureza: Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas).

Entidade: Departamento Regional do Sesi no Estado do Goiás.

Recorrentes: Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional – Sesc/DN; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/CN.

Representação legal: Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e Ana Paula Tomazzetti Urroz Maciel Pinheiro (10.598/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Dolimar Toledo Pimentel (49621/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101780/OAB-RJ) e outros, representando Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; Ludmila de Carvalho Menezes (16057/OAB-GO), Alexandre Vitorino Silva (15774/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi no Estado do Goiás; Dennys Cláudio Rodrigues de Carvalho, representando Paulo Vargas; Elizabeth Honsi (37.313/OAB-RJ), José Augusto Seabra Monteiro Vianna (24.772/OAB-DF) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Isabela Mendes Magliano, representando Administração Regional do Sesc no Estado do Ceará.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. SESI/GO. EXERCÍCIO DE 2008. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE COM A SEGURIDADE SOCIAL NAS CONTRATAÇÕES EFETIVADAS PELO SISTEMA “S”. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO DO SESC/DN E DO SENAI/CN. CONHECIMENTO APENAS DO PRIMEIRO. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE NO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO. NÃO HÁ ILEGALIDADE OU INCONSTITUCIONALIDADE NO **DECISUM**. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA MORALIDADE. AUSÊNCIA DE RAZÕES DE FATO E DE DIREITO PARA SOBRESTAR O PRESENTE INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI 14.133/2021 EM RELAÇÃO À CATEGORIA DE CONTRATAÇÕES DE ENTREGA IMEDIATA. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO MAIS SEVERA APLICADA ÀS ENTIDADES DO SISTEMA “S”, QUANDO COMPARADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução de peça 141, produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e cujo encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peça 142):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso nominado de pedido de reexame (peça 83) conhecido como recurso de reconsideração, interposto pelo Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional – Sesc/DN, contra o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29), da relatoria da Ministra Ana Arraes, com revisão do Ministro Benjamin Zymler e do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que apresenta o seguinte teor:

VISTA, relatada e discutida a prestação de contas do exercício de 2008 do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional de Goiás - Sesi/GO, na qual foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência pelo Ministério Público junto ao TCU.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 91 do Regimento Interno, 1º, inciso I, 16, incisos I e II, 17, 18 e 23, incisos I e II, todos da Lei 8.443/1992, em:

9.1. acolher o incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU;

9.2. firmar entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, e, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, nos termos definidos naqueles regulamentos, deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação;

9.3. nos termos do § 3º do art. 91 do Regimento Interno, encaminhar cópia deste acórdão à Comissão de Jurisprudência para apreciação da oportunidade e da conveniência de elaboração de enunciado de súmula sobre a matéria;

9.4. excluir da relação processual o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e Jair Antônio Meneguelli;

9.5. julgar regulares as contas de Daniel Viana, Humberto Tannus Júnior, Ismael Gonçalves Nunes, Ivan da Glória Teixeira, Nalva Oliveira Resende, Orizomar Araújo Siqueira, Pedro Alves de Oliveira, Samuel Alves Silva, Waldyr O Dwyer e Wilson de Oliveira e dar-lhes quitação plena;

9.6. julgar regulares com ressalva as contas de Paulo Afonso Ferreira e Paulo Vargas e dar-lhes quitação;

9.7. dar ciência deste acórdão ao Ministério Público junto ao TCU, aos Conselhos Nacionais do SESCOOP, do SENAC, do SESC, do SENAI, do SENAT, do Sesi e do Sest e aos Conselhos Deliberativos do SEBRAE, do SENAR, da APEX-BRASIL e da ABDI. (Grifos nossos)

1.1. O citado acórdão foi objeto de embargos de declaração, julgado pelo TCU nos termos do Acórdão 1.240/2018-TCU-1ª Câmara (peça 67), a seguir transcritos:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos pelo Serviço Social do Comércio/Departamento Nacional - Sesc/DN e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai em face do acórdão 2.743/2017 - Plenário.

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

9.1. não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, por intempestivos;

9.2. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Serviço Social do Comércio/Departamento Nacional - Sesc/DN e rejeitá-los; e

9.3. dar ciência deste acórdão aos embargantes.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos da prestação de contas do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO, relativa ao exercício de 2008.



2.1. O Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29), decidiu acolher o incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU; firmar entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, e, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, nos termos definidos naqueles regulamentos, deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.

2.2. O mencionado acórdão foi objeto de embargos de declaração pelo Serviço Social do Comércio-Departamento Nacional/Sesc-DN (peça 54) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Senai (peça 59).

2.3. Conforme Acórdão 1.240/2018-TCU-Plenário (peça 67), os embargos opostos pelo Senai não foram sequer conhecidos, por intempestivos, enquanto os embargos do Sesc/DN foram rejeitados, uma vez que, segundo o voto da relatora (peça 68), não cabe a rediscussão do mérito nessa via recursal.

2.4. O Sesc/DN, então, interpôs pedido de reexame contra o Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 83), assim como o Senai, cujo recurso se encontra à peça 94.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O Ministro-Relator Aroldo Cedraz, em despacho à peça 127, recebeu o pedido de reexame tempestivo do Sesc/DN (peça 83) como recurso de reconsideração e o conheceu, com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, bem como deferiu a habilitação do Serviço Social de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescop como parte interessada. Ademais, não conheceu o recurso interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/CN (peça 94), por intempestivo e não apresentar fatos novos supervenientes.

3.1. Ressalte-se que o item 9.2 do *decisum* está com seus efeitos suspensos, tendo em vista a tempestividade do recurso do Sesc/DN.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso avaliar se o incidente de uniformização de jurisprudência decidido no acórdão que julgou as contas do Sesi/GO relativas ao exercício de 2008 pode ser considerado válido. Para tanto, será examinada a procedência dos argumentos do recorrente, apresentados na petição inicial do recurso por tópicos resumidos nos seguintes termos:

a) Da nulidade do incidente de uniformização de jurisprudência

a.1) o incidente de uniformização de jurisprudência em questão foi apontado com base em conflito de decisões exaradas em processos envolvendo a Administração Pública, e não as entidades do “Sistema S”, sendo, portanto, nulo, uma vez que foi proposto e justificado com fundamento em decisões e legislação inaplicáveis a tais entidades (peça 83, p. 2-3).

b) Da inconstitucionalidade e da ilegalidade de o TCU alterar as normas regulamentares do Sesc

b.1) o TCU desrespeitou o princípio da legalidade ao impor ao Sesc uma alteração em sua norma regulamentar, baseada em um regime jurídico de direito público, uma vez que, como entidade privada, o Sesc se submete ao regime jurídico de direito privado. Assim, o item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário incorreu em inconstitucionalidade (peça 83, p. 4-7);

b.2) o item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário contrariou o que restou definido por unanimidade no STF e no próprio TCU, nas decisões proferidas em sede do RE 789.874-DF e no Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, no tocante ao controle finalístico em relação às entidades do “Sistema S”, na medida em que investirá a Corte de Contas em indevida competência de legislador positivo (peça 83, p-7-8); e



b.3) a nova definição jurisprudencial que decorre da decisão recorrida contraria os arts. 20 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), pois não leva em consideração as consequências práticas, tampouco as dificuldades que serão enfrentadas pelo gestor, nem aponta qualquer vantagem administrativa que poderá advir da nova orientação proposta pelo TCU (peça 83, p. 8-9).

c) Do TC 016.022/2016-5: estudos acerca do papel do controle externo sobre os Serviços Sociais Autônomos

c.1) tendo em vista que o TC 016.022/2016-5 foi autuado para que fossem realizados estudos acerca do papel do controle externo sobre os Serviços Sociais Autônomos, a fim de buscar uma harmonização com o entendimento sobre a matéria pacificado pelo acórdão proferido pelo STF no RE 789.874-DF e pelo Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, e que o referido procedimento ainda não concluiu a respeito dos efeitos daquele julgado do STF sobre a competência do TCU em relação as entidades do “Sistema S”, o exame da questão tratada neste incidente deve ficar sobrestada até o deslinde do TC 016.0/2016-5 (peça 83, p. 9-10).

d) Da incongruência de um regramento mais rígido que o aplicável à Administração Pública

d.1) o acórdão recorrido é omissivo, porque só enfocou a temática da correspondência entre cada modalidade com a alçada, sem levar em consideração a dimensão da flexibilização documental, prevista no art. 32, § 1º da Lei de Licitações (peça 83, p. 11);

d.2) há confronto flagrante entre o que entendeu o TCU e o que estabelece o Regulamento do Sesc. Enquanto o TCU entendeu pela dispensa da regularidade apenas quanto ao menor valor, o Regulamento do Sesc entende pela dispensa da regularidade com a seguridade social para os casos de contratação direta, obrigando a regularidade fiscal apenas quando for o caso de grande valor (peça 83, p. 11-12);

d.3) a Lei de Licitações, por seu turno, flexibiliza a exigência de documentos para uma faixa mais ampla que estabelece o acórdão recorrido, com sua tese restritiva. Portanto, vê-se que o acórdão recorrido é incompatível com as normas que regulam a matéria e que incidem, em múltiplas dimensões, de forma mais favorável (peça 83, p. 12); e

d.4) o acórdão recorrido está na contramão da tendência de flexibilização dos requisitos como medida de economia e de aumento do valor das alçadas de dispensa, defendidas pela CGU.

5. Do mérito

5.1. A análise do recurso será realizada seguindo os mesmos tópicos nos quais os argumentos do recorrente estão subdivididos na petição apresentada por ele (peça 83). Assim, vejamos.

a) Da nulidade do incidente de uniformização de jurisprudência

5.2. O recorrente afirma que o incidente de uniformização de jurisprudência em questão é nulo, porque as decisões que lhe serviram de fundamento não se aplicam às entidades do “Sistema S”, mas tão-somente à Administração Pública.

5.3. De acordo com ele, apenas o terceiro grupo de decisões, dos três grupos mencionados no Item “3. Da divergência jurisprudencial” do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29), não se vincula estritamente à Administração Pública, a exemplo do decidido no Acórdão 2.102/2011-TCU-Plenário, TC 004.645/2001-1 (peça 83, p. 3).

5.4. Em relação ao assunto da regularidade fiscal no âmbito das contratações envolvendo as entidades do “Sistema S”, argui que o TCU firmou entendimento sem deixar qualquer lacuna que possa dar ensejo a divergências (peça 83, p. 3).

Análise

5.5. Analisando-se a manifestação da Seses à peça 18, fica claro que as decisões que fundamentaram o incidente de jurisprudência de que trata o presente processo, diferentemente do



alegado, são aplicáveis às entidades do “Sistema S”. Assim, em relação ao primeiro grupo de decisões apontado pelo Ministério Público junto ao TCU, são citados:

- a) o Acórdão 1.770/2013-TCU-Plenário, prolatado em sede de pedido de reexame do Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria - Sesi/DN, interposto em processo de Relatório de Auditoria (TC 028.129/2012-1);
- b) o Acórdão 1.724/2009-TCU-2ª Câmara, que julgou embargos de declaração opostos nos autos de prestação de contas do Serviço Social de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Ceará - Senai/CE (TC 013.739/2007-8);
- c) a Decisão 10/2002-TCU-1ª Câmara, proferida em sede de recurso de reconsideração em prestação de contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Nacional – Senar (TC 008.828/1999-7);
- d) o Acórdão 1.287/2004-TCU-Plenário, que decidiu a respeito de recurso de reconsideração interposto pelo Serviço Social do Comércio – Departamento Regional de Santa Catarina - Sesc/SC em processo de contas (TC 007.342/1999-3);
- e) o Acórdão 3.624/2007-TCU-1ª Câmara, que trata de recurso de reconsideração manejado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescop no TC 010.297/2005-4;
- f) o Acórdão 943/2010-TCU-Plenário, prolatado em sede de recurso de reconsideração interposto em processo de prestação de contas do Serviço Social de Comércio – Departamento Regional de Minas Gerais – Sesc/MG (TC 014.687/2007-4);
- g) o Acórdão 3.146/2010-TCU-1ª Câmara, que apreciou as contas do Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Amapá – Sesc/AP (TC 022.207/2007-6); e
- h) o Acórdão 3.141/2008-TCU-1ª Câmara, relativo a recurso de reconsideração movido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado de Pernambuco - Sescop/PE em processo de contas (TC 014.701/2006-7).

5.6. Quanto ao segundo entendimento existente no TCU acerca do assunto, a SeseS destacou o Acórdão 2.616/2008-TCU-Plenário (TC 004.138/2004-4), por meio do qual Tribunal apreciou caso envolvendo a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), e o Acórdão 1.661/2011-TCU-Plenário, proferido em sede de consulta ao TCU elaborada pelo Tribunal Superior do Trabalho. Conforme consta no pronunciamento da referida unidade, embora o caso tratado no Acórdão 2.616/2008-TCU-Plenário não diga respeito a um ente do “Sistema S”, “a situação concreta não apresenta diferença ou peculiaridade relevante que permita desconsiderar o julgado como paradigma neste incidente de uniformização”, sendo que o segundo acórdão citado, ao responder à consulta formulada, reafirma o entendimento do Acórdão 2.616/2008-TCU-Plenário.

5.7. No que tange ao argumento de que o entendimento do TCU sobre a regularidade fiscal no âmbito das contratações envolvendo as entidades do “Sistema S” não dá margem a nenhuma divergência sobre o assunto, cumpre reproduzir aqui as considerações finais tecidas pela SeseS:

O fato que deu origem ao presente incidente foi a determinação dirigida ao Sesi/GO para que estendesse a exigência de apresentação da documentação relativa à regularidade com a **Seguridade Social** a todas as modalidades de licitação, inclusive em situações de contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal (subitem 9.3.6 do Acórdão 338/2007 – 1ª Câmara).

O conjunto de acórdãos constante de presente peça indica que a jurisprudência do TCU tem apresentado linha coesa quanto à imperatividade da comprovação da regularidade com a **Seguridade Social**, nos termos do referido dispositivo constitucional. Nesse passo, convém assinalar que mesmo a linha de entendimento mais elástica entre as três apresentadas – a que admite a dispensa de comprovação de regularidade fiscal nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, até valor o limite da modalidade concorrência – não dispensa a exigência da Seguridade Social, conforme se vê no próprio Acórdão 2.102/2011 – Plenário

(que integra a mencionada corrente), cabendo ter em conta o seguinte trecho do Voto que lhe deu sustentação:

“14. Por outro lado, vejo que tais disposições **legais não se destinam necessariamente a dispensar as entidades do Sistema “S” da observância ao § 3º do art. 195 da Constituição Federal**, para liberá-las de exigir nas contratações diretas a devida comprovação por parte da contratada da regularidade fiscal para com o sistema de seguridade social.”

De outro tanto, os acórdãos relacionados nesse parecer demonstram o dissenso jurisprudencial quanto à necessidade de comprovação da **regularidade fiscal** nas contratações efetivadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação no âmbito dos serviços sociais autônomos, conceito mais amplo que o da Seguridade Social, conforme já assinalado. E foi justamente esse aspecto que figurou como objeto do presente Incidente.

5.8. Como se vê, segundo a Seses, de fato existia, no TCU, dissenso jurisprudencial a respeito da necessidade de comprovação da regularidade fiscal nas contratações efetivadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação no âmbito dos serviços sociais autônomos. Quanto à imperatividade da comprovação da regularidade com a Seguridade Social, aquela unidade se posicionou no sentido de que a jurisprudência do TCU seguia uma mesma linha. Tal conclusão, contudo, não foi endossada pela relatora, que em seu voto (peça 35) assim se manifestou:

28. Discordo também da conclusão da Seses de que a “jurisprudência do TCU tem apresentado linha coesa quanto à imperatividade da comprovação da regularidade com a seguridade social”, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, pois, nas deliberações mencionadas por aquela unidade, não foram realizados estudos mais detalhados a respeito da inconstitucionalidade da dispensa de regularidade com a seguridade social.

5.9. Do exposto, não assiste razão ao recorrente em alegar a nulidade do incidente de uniformização em apreço por se basear em decisões supostamente inaplicáveis à entidades do “Sistema S”, visto que as decisões que fundamentaram o incidente se aplicaram sim às mencionadas entidades, que inclusive eram partes na maioria dos processos em que tais decisões foram proferidas. Ademais, é evidente que existiam divergências nas decisões do TCU, seja sobre a regularidade fiscal no âmbito das contratações envolvendo as entidades do “Sistema S”, como defendido pela Seses, seja em relação à obrigatoriedade de se comprovar a regularidade com a seguridade social, como entendeu a relatora (peça 35, p. 4).

b) Da inconstitucionalidade e da ilegalidade de o TCU alterar as normas regulamentares do Sesc

5.10. O recorrente sustenta que o Estado, ao atribuir à Confederação Nacional do Comércio a incumbência de criar o Sesc, conforme o art. 1º do Decreto-Lei 9.853/1946, visava fomentar e promover os direitos fundamentais à educação, à cultura, à saúde e ao lazer, por meio de entidades privadas, com gestão estritamente privada, criadas justamente para essas finalidades (peça 83, p. 4-5).

5.11. Aduz que o caráter privado do Sesc está estatuído no art. 2º do mencionado Decreto-Lei, assim como no seu Regulamento (art. 4º), aprovado por meio do Decreto 61.836/1967, ambas as normas recepcionadas pela Constituição de 1988, que, em seu art. 240, reconhece e afirma ser o Sesc uma entidade privada de serviço social, com vínculo com o Sistema Sindical dos empregadores (Sistema Sindical Patronal), e proteção e autonomia asseguradas pelo art. 8º, inciso I, da Constituição Federal (peça 83, p. 5-6).

5.12. Ressalta que o caráter privado do Sesc foi expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Conflito de Competência 2311-SP, e conclui, desse modo, que o TCU, ao impor ao Sesc uma alteração em sua norma regulamentar, baseada em um regime jurídico de direito público, desrespeitou o princípio da legalidade, tendo o item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário incorrido em inconstitucionalidade (peça 83, p. 7);

5.13. Conforme o recorrente, o item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário contrariou o que restou definido por unanimidade no STF e no próprio TCU, nas decisões proferidas em sede do RE 789.874-DF e no Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, respectivamente, no tocante ao controle finalístico em relação às entidades do “Sistema S”. Isso porque, com a referida disposição do acórdão recorrido, haverá clara imposição de alteração das regras regulamentares das entidades do “Sistema S”, o que terminará por investir a Corte de Contas em indevida competência de legislador positivo (peça 83, p-7-8);

5.14. Por fim, o recorrente cita os arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e afirma que a nova definição jurisprudencial que decorre da decisão recorrida vai de encontro ao estabelecido nesses dispositivos legais, pois cria nova regra de exigência de regularidade com a seguridade social em contratações diretas, a despeito das consequências práticas dela advindas e das dificuldades que serão enfrentadas pelo gestor, sem apontar qualquer vantagem administrativa que essa nova orientação poderá trazer (peça 83, p. 8-9).

Análise

5.15. Primeiramente, é importante esclarecer que o caráter privado do Sesc, ao contrário do que o recorrente sugere, não foi negado pelo TCU na apreciação do incidente objeto do acórdão recorrido. Quanto a este ponto, o trecho do voto da relatora (peça 35) destacado a seguir é suficiente para demonstrar o equívoco da argumentação do recorrente:

55. Como antecipei, o entendimento firmado em relação à Administração Pública tem impacto direto sobre o Sistema “S”, pois, pelas razões já expostas, os regulamentos daquele Sistema sobre regularidade fiscal e com a seguridade social estão de acordo com os princípios constitucionais e atendem ao interesse público.

56. Além do mais, a eminente subprocuradora-geral tem razão quando, **amparada na doutrina e na jurisprudência deste Tribunal e do STF, afirma que o Sistema “S” não integra a Administração Pública e, por isso, não está sujeito à determinação do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, como deliberou a Excelsa Corte no seguinte julgado:**

“os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. [...]” (RE 789874, Relator(a): Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe-227 de 19-11-2014).

57. Confirma-se, portanto, que os normativos do Sistema “S” não apresentam irregularidades no que se refere à habilitação fiscal e com a seguridade social.

58. Por derradeiro, é relevante destacar que não se está a dispensar a regularidade com a seguridade social em todos os casos, mas apenas a apontar a possibilidade de regulamentar o art. 195, § 3º, da Constituição Federal de modo a atender ao interesse público e afastar entraves a uma administração eficiente. (Grifos nossos)

5.16. Ao proferir o seu voto, a relatora, manifestando sua concordância com o parecer da Subprocuradora-geral do TCU, deixou assente que as entidades do “Sistema S” não integram a Administração Pública, citando especificamente o mesmo julgado do STF mencionado pelo recorrente.

5.17. No voto revisor do Ministro Benjamin Zymmler (peça 31), mais uma vez é afirmado o caráter privado dos entes do “Sistema S”, quando ele justifica as razões pelas quais entendeu ser manifestamente incabível o incidente de uniformização de jurisprudência em relação aos itens 9.2.1 e 9.2.2 da proposta da relatora, relativos à Administração Pública. Vejamos:

12. A propósito, registro que, diversamente do asseverado pela eminente Ministra Relatora em seu voto, entendo que a solução do presente incidente não demanda qualquer

análise acerca da necessidade ou não de ser dispensável pela Administração Pública a exigência de comprovação de regularidade com a seguridade social em determinadas hipóteses previstas nas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, **haja vista a divergência de regimes jurídicos a que estão submetidos o Poder Público e as entidades que compõem o Sistema S**, apresentando-se, a meu ver, manifestamente incabível o incidente de uniformização de jurisprudência nesse particular. (Grifos nossos)

5.18. Em seguida, ao discorrer sobre o seu posicionamento no tocante à divergência sobre a necessidade ou não de se comprovar a regularidade com a seguridade social para as contratações realizadas com entidades do “Sistema S”, o Ministro Benjamin Zymler aprofundou mais a questão relativa à natureza jurídica dos entes integrantes do “Sistema S”:

13. E no tocante à divergência efetivamente existente nos presentes autos, qual seja, a da necessidade ou não de se comprovar a regularidade com a seguridade social para todas as contratações realizadas com entidades que compõem o Sistema S, inclusive em situações de contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, manifesto, desde já, minha concordância com a eminente Ministra Relatora, que acolheu, nesse particular, o parecer do órgão ministerial, o qual também adoto como minhas razões de decidir.

14. Com efeito, decidiu o Supremo Tribunal Federal, em processo de repercussão geral, que “os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos (...)” (RE nº 789.874/DF, Relator Ministro Teori Zavascki, in DJe 19/11/2014 – grifou-se).

15. Posto isso, não se lhes aplica o disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, o qual estabelece que “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios” (grifou-se).

16. Observe-se que, desde a edição da Decisão nº 907/1997-Plenário, esta Corte de Contas pacificou entendimento no sentido de que as entidades que compõem o Sistema S, por não fazerem parte do conceito constitucional de Administração Pública, não estão sujeitas ao dever de licitar nos termos da Lei nº 8.666/1993. Todavia, por receberem recursos de origem pública, seus regimes jurídicos devem ser minimamente informados pela incidência do núcleo essencial dos princípios básicos que regem a Administração Pública, dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio, devidamente publicado, o qual deve fixar regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

17. Dito isso, concordo com o parquet quando afirma que “*uma vez reconhecida a inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93 aos serviços sociais autônomos, é forçoso reconhecer que, em relação às exigências de regularidade fiscal e com a Seguridade Social, tais entidades seguem tão somente o disposto em seus regulamentos próprios, desde que não ofendam aos princípios da Administração Pública*”. Daí a minha anuência ao item 9.2.3 da proposta de acórdão formulada pela eminente Ministra Relatora:

“9.2.3. os serviços sociais autônomos, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) deverão exigir comprovação da regularidade fiscal e com a Seguridade Social segundo as regras estatuídas em seus regulamentos próprios, devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório;”



5.19. Tendo em vista que a decisão do TCU sobre o incidente de uniformização de que trata o acórdão recorrido, contrariamente às alegações do recorrente, levou em consideração o caráter privado das entidades do “Sistema S”, não há que se falar em desrespeito ao princípio da legalidade por este Tribunal ou de inconstitucionalidade do item 9.2 do referido acórdão. Também não houve afronta ao entendimento prevalecente no STF e no TCU de que tais entidades se sujeitam apenas ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas da aplicação dos recursos recebidos, pois as alterações eventualmente necessárias para adequar as regras regulamentares dessas entidades à citada disposição do acórdão recorrido decorrem da própria Constituição.

5.20. Não é o TCU que está criando normas a serem observadas pelos serviços sociais autônomos, de forma que a conclusão a que chegou o recorrente de que a referida disposição do acórdão recorrido, por meio da imposição de alteração das regras regulamentares das entidades do “Sistema S”, terminará por investir a Corte de Contas em indevida competência de legislador positivo não se sustenta.

5.21. Com efeito, é a Constituição que está impondo a observância de princípios que não estavam sendo contemplados nos regulamentos dos entes integrantes do “Sistema S”, como os princípios da isonomia e da moralidade, que disciplinam a atividade administrativa. Nesse sentido é que o Ministro Augusto Sherman, em seu voto revisor (peça 30), ponderou a respeito da redação proposta para o entendimento a ser firmado pelo Tribunal e ressaltou que a comprovação de regularidade social segundo as regras de seus regulamentos poderia, até mesmo, excluir tal exigência, caso os regulamentos não a contivessem, o que ia de encontro ao entendimento consolidado por esta Corte desde a prolação da Decisão 907/1997-TCU-Plenário e consubstanciado em diversas outras decisões do Tribunal.

5.22. A fim de elucidar melhor o posicionamento adotado pelo TCU com a Decisão 907/1997-TCU-Plenário e as demais decisões que a sucederam, o Ministro Augusto Sherman reproduziu trecho do voto condutor do Acórdão 2.097/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, cuja leitura explícita de forma clara os motivos pelos quais os serviços sociais autônomos, apesar de não integrarem a Administração Indireta, devem seguir os princípios constitucionais gerais relativos à Administração Pública. Isso se deve ao fato de serem entes que, embora dotados de personalidade jurídica de direito privado, prestam serviços de interesse público ou social e, para tanto, recebem recursos oriundos de contribuições parafiscais, ou seja, recursos de natureza pública.

5.23. Consoante o voto revisor do Ministro Augusto Sherman (peça 30), a doutrina também defende que os serviços sociais autônomos se submetem aos princípios administrativos. Assim, segundo Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo*, ed. 10, São Paulo/Editora Revista dos Tribunais, 2014, página 327), a natureza supraindividual dos interesses atendidos e o cunho tributário dos recursos envolvidos impõem a aplicação de regras de direito público às entidades do “Sistema S”. Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, uma vez que administram recursos de natureza pública e gozam de privilégios próprios dos entes públicos, essas entidades estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública.

5.24. Diante das características dos serviços sociais autônomos ressaltadas nos votos que conduziram ao Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29), notadamente o fato de que, a despeito de serem entidades privadas, não integrantes da Administração Pública, gerenciam recursos de natureza pública, tem-se que o entendimento que deriva da decisão recorrida não contraria o disposto nos arts. 20 e 22 da LINDB, como argumenta o recorrente. Repise-se que não se trata de nova regra de exigência de regularidade com a seguridade social em contratações diretas, mas da necessidade de que, por suas características, os entes que compõem o “Sistema S” obedeçam aos princípios gerais que norteiam a atividade administrativa, os quais tem fundamento constitucional.

5.25. Assim, não cabe razão ao recorrente quanto às alegações constantes do tópico da petição inicial do recurso de reconsideração apresentado por ele intitulado “Da inconstitucionalidade e da ilegalidade de o TCU alterar as normas regulamentares do Sesc”, abordadas no presente subitem desta instrução.

c) Do TC 016.022/2016-5: estudos acerca do papel do controle externo sobre os Serviços Sociais Autônomos

5.26. O recorrente pleiteia que a questão tratada no incidente de uniformização em apreço deve ficar sobrestada até que haja uma conclusão, no âmbito do TC 016.022/2016-5, a respeito dos efeitos do julgado do STF no RE 789.874-DF sobre a competência do TCU em relação às entidades do “Sistema S”.

5.27. Segundo ele, o referido TC foi autuado para que fossem realizados estudos acerca do papel do controle externo sobre os Serviços Sociais Autônomos, a fim de buscar uma harmonização com o entendimento sobre a matéria pacificado pelo acórdão proferido pelo STF no RE 789.874-DF e pelo Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, no sentido de que o controle do TCU em relação àquelas entidades deve ser estritamente finalístico (peça 83, p. 9-10).

Análise

5.28. O TC 016.022/2016-5 foi autuado pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a partir de representação formulada pelo então Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, com o objetivo de avaliar o impacto dos mais recentes entendimentos jurisprudenciais do STF e do próprio TCU sobre a atuação do Controle Externo na fiscalização das entidades do “Sistema S”. Os estudos foram conduzidos por um grupo de trabalho composto por auditores lotados em seis diferentes áreas do Tribunal: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social SecexPrevidência, Secretaria de Recursos (Serur), Consultoria Jurídica (Conjur), Gabinete do Ministro Bruno Dantas Nascimento, Gabinete do Ministro-Substituto Weder de Oliveira e Gabinete do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

5.29. Como relatou o Ministro José Múcio Monteiro no despacho à peça 70 do referido TC, todos os pareceres nele produzidos convergiram no sentido de que as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal, mencionadas pelo representante, entre as quais se destacaram a decisão que julgou o RE 789.874/DF e o Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, não implicam mudanças substanciais na forma de atuação desta Corte de Contas na fiscalização das entidades do “Sistema S”, tampouco requerem a edição de norma administrativa sobre o tema.

5.30. Por fim, a SecexPrevidência, encarregada de consolidar as conclusões do grupo de trabalho, foi instada pela Segecex a emitir novo pronunciamento em face das manifestações acostadas aos autos, no qual fez as seguintes sugestões:

I) seja submetido/encaminhado ao Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado as seguintes conclusões:

a) o RE 789.874/DF, conquanto tenha repercussão geral reconhecida, limitou-se, na parte dispositiva, tão-somente a decidir que **essas entidades não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal;**

b) o citado ‘controle finalístico’ do RE 789.874/DF forma parte do controle compreensivo ou integral e, por isso, a respectiva alusão no citado RE **não implica modificação da sistemática atualmente adotada por este Tribunal** no exercício da sua competência constitucional de controle externo dos Serviços Sociais Autônomos (SSA);

c) a jurisprudência desta Corte já está pacificada quanto à aplicação da Lei 8.666/1993 e à exigência de concurso público no âmbito dos SSA.

II) seja encaminhada à Segecex para avaliação da oportunidade e da conveniência a realização das medidas que entender pertinentes, entre elas:

a) encaminhar ao Presidente do Tribunal a informação do presente despacho (peça 65), por resumir, em boa medida, as intervenções realizadas no Grupo de Estudo;

b) definir qual o ato decisório que permitirá ao presente processo administrativo atender à demanda de vistas do processo (peças 61-63). Atualmente algumas solicitações estão aguardando ato decisório (peça 64), com fulcro no § 1º do art. 4º da Resolução-TCU

249/2012, que estabelece que: ‘o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo, que, no caso de processo de controle externo, será o acórdão do TCU ou despacho do relator com decisão de mérito’;

5.31. Tendo em vista a ausência de proposta de alteração normativa passível de ser submetida ao Colegiado do Tribunal, o Relator Ministro Múcio Monteiro, acompanhando as conclusões convergentes do grupo de trabalho, julgou improcedente a representação e determinou o seu arquivamento, com envio do processo à Segecex para as providências pertinentes. O processo se encontra arquivado desde 7/5/2019, conforme despacho à peça 75 dos respectivos autos.

5.32. Assim, vê-se que não há motivos para que a questão tratada no incidente de uniformização em apreço fique sobrestada devido ao TC 016.022/2016-5, uma vez que a representação de que cuida o referido TC já foi julgada improcedente, tendo o processo sido arquivado após as devidas comunicações e atendimento ao pedido de vista nele formulado.

d) Da incongruência de um regramento mais rígido que o aplicável à Administração Pública

5.33. O recorrente assevera que o acórdão recorrido é omissivo, porque só enfocou a temática da correspondência entre cada modalidade com a alçada, sem levar em consideração a dimensão da flexibilização documental, prevista no art. 32, § 1º da Lei de Licitações (peça 83, p. 11).

5.34. Seguindo a lógica de raciocínio do citado art. 32, § 1º, o regulamento do Sesc apenas obriga a regularidade fiscal para a modalidade de maior alçada (concorrência). A regularidade com a seguridade social jamais poderia ser exigida na contratação direta e, em paralelismo com a regularidade fiscal, somente poderia ser eventualmente exigida, em valores nominais, em gastos maiores que o valor definido naquele regulamento para a modalidade concorrência, conforme se depreende do seu art. 11, parágrafo único (peça 83, p. 11).

5.35. Diante disso, o recorrente alega que há confronto flagrante entre o entendimento do TCU, segundo o qual só há dispensa da regularidade quanto ao menor valor, e o que estabelece o Regulamento do Sesc. (peça 83, p. 11-12);

5.36. Acrescenta, ainda, que a Lei de Licitações, por seu turno, flexibiliza a exigência de documentos para uma faixa mais ampla que o acórdão recorrido, com sua tese restritiva. Portanto, afirma ele, o mencionado acórdão é incompatível com as normas que regulam a matéria e que incidem, em múltiplas dimensões, de forma mais favorável (peça 83, p. 12).

5.37. Ademais, para o recorrente, o acórdão impugnado está na contramão da tendência de flexibilização dos requisitos como medida de economia e de aumento do valor das alçadas de dispensa, defendidas pela CGU (peça 83, p. 13).

Análise

5.38. O item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário traz a seguinte redação:

9.2. firmar entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, e, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, nos termos definidos naqueles regulamentos, deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação;

5.39. Deve-se levar em conta, como bem ressaltou o Ministro Benjamin Zymler no voto revisor à peça 31, que o presente incidente foi suscitado pelo *Parquet* em virtude de audiência dos responsáveis pelo Sesi/GO quanto à reincidência no descumprimento da determinação desta Corte constante do item 9.3.6 do Acórdão 338/2007-TCU-1ª Câmara:

9.3.6. estenda a exigência de apresentação da documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social a todas as modalidades de licitação, inclusive em situações de contratação



direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, da Decisão n. 705/1994 - TCU - Plenário e da Decisão n. 10/2002 - TCU - 1ª Câmara;

5.40. Nas suas razões de justificativa, os responsáveis argumentaram que, “desde a edição do acórdão 338/2007, as aquisições e contratações do Sesi têm sido precedidas de certidões negativas para com a Seguridade Social, exceto quando os valores das transações se apresentam diminutos”. A divergência jurisprudencial, portanto, conforme pontuado pelo Ministro Benjamin Zymler, estava circunscrita à exigência ou não de comprovação da regularidade com a Seguridade Social na contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação com o Sesi/GO.

5.41. De acordo com a proposta de acórdão da Ministra Relatora, cujo voto (peça 35) acolheu o parecer da Subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 26), a mencionada divergência poderia ser resolvida nos seguintes termos:

9.2.3. os serviços sociais autônomos, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) deverão exigir comprovação da regularidade fiscal e com a Seguridade Social segundo as regras estatuídas em seus regulamentos próprios, devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório;

5.42. Em seu voto revisor (peça 31), o Ministro Benjamin Zymler, com base no entendimento pacífico desta Corte inaugurado com a Decisão 907/1997-TCU-Plenário, asseverou que as entidades do “Sistema S” não estavam sujeitas às regras de licitação previstas na Lei 8.666/1993, por não integrarem à Administração Pública, mas que, por receberem recursos de origem pública, deviam se pautar, nas suas contratações, pelos princípios básicos que regem a atividade administrativa. Destarte, na sua visão, deviam seguir as disposições de seus regulamentos próprios, devidamente publicados, em consonância com aqueles princípios.

5.43. Assim, o citado ministro manifestou sua concordância com o *Parquet* – segundo o qual, uma vez que se reconheceu a inaplicabilidade da Lei 8.666/1993 aos serviços sociais autônomos, admitiu-se que seguiam estritamente o disposto em seus regulamentos próprios, quanto às exigências de regularidade fiscal e com a seguridade social, desde que não ofendessem os princípios da Administração Pública – e, por conseguinte com o item 9.2.3 da proposta de acórdão da Ministra Relatora. Na sua proposta de deliberação, o item referente ao incidente de uniformização de jurisprudência em discussão está assim redigido:

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à comprovação da regularidade fiscal e com a seguridade social nos contratos realizados com as entidades que compõem o denominado Sistema S: os serviços sociais autônomos deverão exigir a comprovação da regularidade fiscal e com a seguridade social segundo as regras estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório;

5.44. No voto complementar proferido pela Ministra Ana Arraes (peça 34), a relatora acolheu integralmente o acórdão apresentado pelo Revisor Ministro Benjamin Zymler. O Ministro Augusto Sherman, contudo, ponderou que, analisando o caso concreto, o que se observou é que não estavam sendo observados os princípios gerais da Administração Pública, em especial os princípios da isonomia e da moralidade. Vejamos a seguir trecho do voto revisor apresentado por ele (peça 30):

15. Ocorre que o caso concreto evidencia que, na realidade, ao menos parte dos preceitos demandados não vêm sendo observados. Como visto, o incidente de uniformização de jurisprudência foi suscitado em razão de o Sesi/GO não estar exigindo a apresentação de documentação relativa à regularidade com a seguridade social nos casos de dispensa de licitação.

16. De acordo com o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi (atualizado pela Resolução 1/2011), art. 11, parágrafo único, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, apenas será obrigatória a comprovação da regularidade fiscal **quando o valor da contratação for igual ou superior ao previsto para realização de concorrência (R\$ 1.179.000,00, no**

caso de obras e serviços de engenharia; e R\$ 395.000,00, no caso de compras e demais serviços). O art. 12, inciso IV, define os documentos atinentes à regularidade fiscal: prova de inscrição no CPF ou no CNPJ e no cadastro de contribuintes estadual ou municipal; prova de regularidade para com a fazenda federal, estadual e municipal, bem como regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

17. Considero que **tal liberalidade afronta o princípio da igualdade e, ainda, o da moralidade**, expressamente previstos no art. 2º do referido regulamento: “A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o Sesi e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo”.

18. Conforme bem exposto no voto que fundamentou o Acórdão 2097/2010 - Segunda Câmara, acima reproduzido, **ao isentar da comprovação da regularidade fiscal os contratados por meio de dispensa e inexigibilidade para execução de obras e serviços de engenharia até R\$ 1.179.000,00 ou para compras e demais serviços até R\$ 395.000,00, o Sesi acaba por privilegiar as empresas em débito com os tributos**. É que, nessa situação, os estabelecimentos devedores possuem custos reduzidos em relação aos que cumprem em dia suas obrigações tributárias. **Resta, portanto, caracterizada a afronta ao princípio da isonomia**, uma vez que não se assegura igualdade de condições a todos os interessados em contratar com a entidade. **Também o princípio da moralidade administrativa é violado**, com o favorecimento à empresa inadimplente.

(...)

21. Ressalto, destarte, que não se trata de exigência excessiva ou que importe ônus adicionais aos contratados, mas apenas da demonstração do cumprimento das obrigações fiscais a todos legalmente impostas. Ora, entender que as entidades do Sistema S, as quais gerem recursos de natureza pública, podem abdicar de exigir que as empresas contratadas estejam quites com os tributos não se revela razoável. Não vislumbro dificuldade na comprovação da regularidade fiscal e não compreendo as razões para a relutância em se verificar o atendimento a tal obrigação, que, reputo, deveria ser considerado primordial, em nome dos princípios da isonomia e da moralidade.

22. **Sendo destinatário de recursos de natureza pública, nem mesmo o entendimento de que o Sesi não integra a Administração Pública é suficiente para afastar a conclusão de que o seu regulamento próprio, no art. 11, parágrafo único, não atende aos princípios gerais do processo licitatório.** (Grifos nossos)

5.45. Ao concluir seu posicionamento, o Ministro Augusto Sherman aduziu que, apenas com a comprovação de regularidade fiscal e de seguridade social em todas as contratações, os regulamentos próprios dos serviços sociais autônomos estarão consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, na linha do entendimento firmado a partir da Decisão 907/1997-TCU-Plenário. Sugeri, então, que a redação proposta pelo Revisor Ministro Benjamin Zymler, acolhida pela Relatora, fosse ajustada nos seguintes termos:

9.2. firmar o entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 - Plenário, e, portanto, deverão exigir a comprovação da regularidade fiscal e com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação, quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação;

5.46. Não obstante as ponderações do Ministro Augusto Sherman, a Relatora, Ministra Ana Arraes, manteve integralmente a sua proposta (peça 34). O Ministro Benjamin Zymler, por sua vez, concordou com o Ministro Augusto Sherman, no sentido de que a fixação de altos valores por meio



de regulamento poderia ensejar o descumprimento dos princípios constitucionais da isonomia e da moralidade, conforme voto complementar à peça 32, acolhendo a proposta formulada por ele, de que o entendimento constante do voto da Ministra Relatora e acolhido no seu voto revisor se restringisse às hipóteses de contratação de baixo valor.

5.47. Com isso, o Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29) resolveu o incidente de uniformização em apreço, fazendo a ressalva de que, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, conforme definido em seus regulamentos próprios, os serviços sociais autônomos deveriam exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, nos termos do seu item 9.2, transcrito acima.

5.48. Do exposto, conclui-se que argumentação do recorrente de que o mencionado acórdão é omissa, porque não leva em consideração o que dispõe o art. 32, § 1º, da Lei de Licitações, não prospera. Esse dispositivo se aplica às modalidades nele referidas, definidas nos termos e limites fixados pela própria Lei 8.666/93, e não pode ser usado como fundamento das regras estabelecidas em regulamento próprio, quando tais regras levam à ofensa de princípios gerais da Administração Pública, de observância obrigatória para essas entidades, tendo em vista que são responsáveis pela gestão de recursos de natureza pública.

5.49. Conforme alertou o Ministro Augusto Sherman no trecho do seu voto revisor à peça 30 reproduzido acima, no caso concreto, o art. 11, parágrafo único, do Regulamento de Licitações de Contratos do Sesi, prevê que, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, apenas será obrigatória a comprovação da regularidade fiscal quando o valor da contratação for igual ou superior ao previsto para realização de concorrência (R\$ 1.179.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia; e R\$ 395.000,00, no caso de compras e demais serviços). Tendo em vista os altos valores fixados, tal previsão acaba por gerar desigualdade de condições entre as empresas interessadas em contratar com a entidade, assim como tende a favorecer a empresa inadimplente.

5.50. De fato, verifica-se um confronto entre o que estabelece o Regulamento do Sesi e o entendimento do TCU. Entretanto, é o Regulamento do Sesi que deve se compatibilizar com os princípios básicos que regem a Administração Pública, aplicáveis aos serviços sociais autônomos, segundo a jurisprudência dominante deste Tribunal e do STF, bem com a doutrina majoritária, princípios esses que nortearam o entendimento do TCU constante do acórdão recorrido.

5.51. Nesse sentido, também não socorrem ao recorrente os argumentos segundos os quais a Lei de Licitações é mais flexível que o acórdão recorrido e que este está na contramão da tendência de flexibilização dos requisitos como medida de economia e de aumento do valor das alçadas de dispensa, defendidas pela CGU.

5.52. Por tudo que foi dito, observa-se que as alegações utilizadas pelo recorrente para defender a incongruência do regramento constante do item 9.2 do acórdão ora impugnado não merecem ser acolhidas.

CONCLUSÃO

6. Em face da análise das razões recursais apresentadas, conclui-se que não foram apresentados elementos capazes de ensejar a nulidade do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29), nem tampouco razões que justifiquem a suspensão do presente processo ou a reforma da disposição contida no item 9.2 do acórdão recorrido.

6.1. Destarte, o presente recurso de reconsideração deve ser desprovido, mantido o entendimento do TCU sobre o incidente de uniformização de jurisprudência discutido nestes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sesc/DN contra o Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (peça 29), confirmado pelo Acórdão 1.240/2018-TCU-Plenário (peça 67), propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno/TCU:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento; e



b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério Público junto ao TCU, aos Conselhos Nacionais do Sescop, do Senac, do Sesc, do Senai, do Senat, do Sesi e do Sest e aos Conselhos Deliberativos do Sebrae, do Senar, da Apex-Brasil e da ABDI.”

2. Instada a se manifestar por meio de despacho do então Relator, Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira (peça 144), a representante do Ministério Público que atua junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, emitiu parecer divergente, nos seguintes termos (peça 148):

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional (Sesc/DN), contra o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário, de seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União [...] em:

9.1. **acolher o incidente de uniformização de jurisprudência** suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU;

9.2. firmar entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, **e, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, nos termos definidos naqueles regulamentos, deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação;**

2. Como se vê, o presente recurso impugna entendimento firmado em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, no sentido de que as entidades do Sistema S devem exigir comprovação de regularidade com a seguridade social em todas as contratações, **inclusive nas contratações diretas**, salvo as de pequeno valor.

3. Tal incidente originou-se do exame de audiências em razão da constatação pela CGU de que o Sesi/GO não vinha exigindo a comprovação da regularidade fiscal (inclusive com a seguridade social) **nas contratações diretas**, visto que seu regulamento de licitações e contratos dispensava a referida exigência em tais contratações, até o valor limite da modalidade concorrência.

4. Assim, entendeu-se, inicialmente, que teria havido possível reincidência no descumprimento de determinação para que a documentação relativa à regularidade com a seguridade social fosse exigida em “**todas as modalidades de licitação, inclusive em situações de contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação**” (Acórdão 338/2007-TCU-1ª Câmara), o que ensejou a realização de audiências. Quando do exame de mérito, o MPTCU, então representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 3, p. 102-122), apontou a existência de divergência jurisprudencial sobre o tema, razão pela qual suscitou o presente incidente, que foi instaurado pelo TCU.

5. O incidente foi apreciado por meio do acórdão ora recorrido, cuja tese firmada abrandou a determinação tida por descumprida, pois afastou a exigência de comprovação da regularidade com a seguridade social **nos casos de contratações de pequeno valor**.

6. Contudo, ainda assim, persistiu desacordo entre o entendimento do TCU e os regulamentos de licitação e contratos das entidades do Sistema S, que, na época, dispensavam a exigência de comprovação da regularidade fiscal (inclusive com a seguridade social) **em todos os casos de contratação direta, exceto quando o valor superasse o limite para realização de concorrência**.

7. Por essa razão, o Sesc/DN interpôs o presente recurso, invocando, dentre outras alegações, violação à autonomia e à natureza jurídica privada do Sesc, à jurisprudência do STF e a dispositivos da Lindb. Assim, requer que o presente recurso seja conhecido e provido a fim de se dar a seguinte redação ao dispositivo impugnado (peça 83):

Firmar o entendimento de que os serviços sociais autônomos deverão exigir a comprovação da regularidade fiscal e com a seguridade social segundo as regras estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório.

8. Apesar de o Sesc/DN não ter integrado inicialmente o presente processo – que versou originalmente sobre prestação de contas do Sesi/GO –, o recorrente teve seu interesse jurídico

reconhecido pelo Ministro Relator em despacho à peça 127, acolhendo parecer desta representante do MPTCU (peça 115), tendo em vista que a tese firmada no incidente de uniformização de jurisprudência poderia ensejar alteração dos regulamentos de licitações e contratos das diversas entidades do Sistema S.

9. Em seu último pronunciamento (peças 141 e 142), a unidade técnica propõe conhecer e negar provimento ao recurso, encaminhamento do qual divergimos em parte, conforme expomos a seguir.

10. Esta representante do Ministério Público de Contas atuou neste feito previamente à prolação do acórdão recorrido, mediante parecer lavrado em 16/3/2015 (peça 26), ocasião em que sustentamos tese alinhada à pretensão do ora recorrente.

11. Destacamos, naquela oportunidade, o entendimento sedimentado na jurisprudência do STF e deste Tribunal, no sentido de que as entidades do Sistema S não integram a Administração Pública, não lhes sendo aplicável o disposto no § 3.º do art. 195, a seguir transcrito:

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar **com o Poder Público** nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

12. Ainda naquela ocasião, acrescentamos que, embora as referidas entidades se sujeitem aos princípios constitucionais que regem a administração pública, visto que são mantidas com recursos de natureza tributária para exercerem atividades de interesse social, não vislumbramos ofensa a tais princípios nos regulamentos de contratações das entidades do Sistema S, elaborados a partir de uma minuta-padrão.

13. Assim, propusemos a adoção do seguinte entendimento para a resolução do incidente de uniformização de jurisprudência, que vem a ser, no presente momento, justamente o pleito do ora recorrente:

Os serviços sociais autônomos deverão exigir a comprovação da regularidade fiscal e com a Seguridade Social, segundo as regras estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados, consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório.

14. Essa proposta foi, no primeiro momento, acolhida pela relatora, Ministra Ana Arraes, em voto e minuta de acórdão apresentados na sessão de sessão plenária de 6/12/2017, no que foi acompanhada pelo Ministro Benjamin Zymler.

15. Contudo, diante das ponderações apresentadas em voto revisor do Ministro Augusto Sherman, no sentido de que tal entendimento poderia ensejar violações aos princípios constitucionais da isonomia e da moralidade, fundamentais ao processo licitatório, o Plenário decidiu, mediante consenso, firmar o entendimento ora impugnado, no sentido de que os serviços sociais autônomos deveriam exigir comprovação da regularidade com a seguridade social em todas as contratações, diretas ou mediante licitação, salvo nas de pequeno valor, nos termos dos seus regulamentos.

16. Em última análise, a questão tratada nos autos decorreu da seguinte previsão contida no art. 11, parágrafo único, dos regulamentos de licitações e contratos adotados pelas entidades do Sistema S na época em que prolatada a decisão recorrida:

Art. 11. [...]

Parágrafo único. Nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade poderá ser exigida a comprovação de regularidade fiscal, que será obrigatória quando o valor da contratação for igual ou superior àqueles previstos nos incisos I “c” e II “c” do art. 6º [hipóteses de concorrência], deste Regulamento.

17. Observa-se que a norma em questão possibilitava a dispensa da comprovação da regularidade fiscal nas contratações diretas de valor inferior à da modalidade concorrência. O regulamento também dispensava tal comprovação nos casos de concurso, leilão e alienação de bens (art. 12, parágrafo único), mas foi a dispensa da exigência nas contratações diretas que originou a controvérsia sob exame.

18. Conforme se depreende do voto revisor prevaiente no julgamento recorrido, entendeu o TCU, em apertada síntese, que a dispensa da exigência da comprovação da regularidade fiscal (e com a seguridade social) favoreceria indevidamente empresas irregulares junto ao fisco, as quais, por

não estarem em dia com as obrigações tributárias, teriam menores custos e, portanto, vantagem competitiva em relação às empresas regulares.

19. Dessa forma, haveria violação ao princípio da isonomia/igualdade entre os licitantes, além de incentivo à inadimplência/evasão tributária, violando também o princípio da moralidade. Argumentou-se, ainda, que a eventual situação de irregularidade junto ao fisco elevaria o risco de não cumprimento das obrigações contratuais junto às entidades do Sistema S.

20. Revisitando a matéria na presente oportunidade, reconhecemos a pertinência dos principais argumentos que levaram o Tribunal a adotar o entendimento ora impugnado, sem prejuízo de pontual ressalva.

21. De fato, a **generalizada** dispensa da comprovação da regularidade fiscal (e com a seguridade social) pode fazer com que empresas em situação fiscal regular venham a ser preteridas nas contratações em favor de empresas irregulares, o que, além de violar os princípios da isonomia/igualdade, incentiva a inadimplência/evasão fiscal, violando também o princípio da moralidade. Ademais, é um evidente contrassenso que despesas custeadas com receitas tributárias (ainda que para fiscais) venham a incentivar a inadimplência/evasão fiscal.

22. Todavia, a tese que veio a ser firmada no referido incidente é demasiadamente restritiva, em nossa opinião, a ponto de adentrar o espaço de discricionariedade das entidades do Sistema S.

23. Como bem demonstrado na fundamentação do acórdão recorrido e na instrução da unidade técnica, não há dúvidas de que o regime jurídico a que se sujeitam as entidades do Sistema S, embora predominantemente de direito privado, não é **exclusivamente** de direito privado. Tal regime é matizado com nuances do regime administrativo, a exemplo do dever de prestar contas, da sujeição à fiscalização pelo TCU e da observância aos princípios constitucionais que regem a administração pública, conforme jurisprudência deste Tribunal e do STF.

24. É também incontroverso o reconhecimento da autonomia das referidas entidades para estabelecerem os seus próprios regulamentos de contratação, que devem, como já mencionado, guardar observância aos princípios constitucionais referentes à administração pública, incluindo os princípios gerais do processo licitatório.

25. Ocorre que os princípios constitucionais não são absolutos e, por vezes, sua aplicação requer ponderação e harmonização. Se, de um lado, a dispensa da regularidade fiscal (e com a seguridade social) pode prejudicar a isonomia e/ou a moralidade, ou mesmo elevar o risco de inexecução da contratação, como competentemente argumentado na fundamentação do acórdão recorrido, de outro lado, pode favorecer os princípios da eficiência e da celeridade, ao desburocratizar a contratação. Ainda que a comprovação da regularidade fiscal/com a seguridade social seja, supostamente, de simples obtenção e verificação, não deixa de ser uma etapa burocrática do procedimento de contratação.

26. A própria Lei 8.666/1993 dispensava a documentação de habilitação, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento para pronta entrega e leilão (art. 32, §1º). A nova lei de licitações (Lei 14.133/2021) possui dispositivo similar, em seu art. 70, inciso III (grifamos):

Lei 8.666/1993

Art. 32, § 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei **poderá ser dispensada, no todo ou em parte**, nos casos de convite, concurso, **fornecimento de bens para pronta entrega** e leilão.

Lei 14.133/2021

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

[...]

III - **dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata**, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

27. Como se vê, nos casos de compra para entrega imediata, a Lei 14.133/2021 permite (e a Lei 8.666/1993 permitia) à administração pública dispensar **totalmente** a documentação de habilitação,

sem estabelecer limite de valor, mostrando-se menos restritiva que a tese imposta pelo TCU ao Sistema S. Nessa e nas demais hipóteses em que permitiu a dispensa da etapa de habilitação, a lei privilegiou a eficiência e a celeridade, considerando, nesses casos, o limitado risco para a Administração.

28. Nota-se que os mesmos argumentos utilizados pelo TCU para fundamentar o acórdão recorrido levariam à conclusão de que os dispositivos das Lei 14.133/2021 e da Lei 8.666/1993 violariam os princípios da isonomia e da moralidade, ao possibilitarem a dispensa de toda a documentação de habilitação (incluindo a comprovação da regularidade fiscal/com a seguridade social) nas contratações para entrega imediata sem limite de valor.

29. Entretanto, a jurisprudência do TCU não tem apresentado objeções dessa espécie. Há, convém admitir, desde a Decisão 705/1994-Plenário, entendimento desta Corte no sentido de que, em todas as contratações da administração pública, deve ser exigida comprovação da regularidade com a seguridade social. Contudo, tal entendimento tem como fundamento a vedação expressa no § 3.º do art. 195 da CF, norma que, como já sustentamos anteriormente (vide parágrafo 11 deste parecer), não é aplicável aos serviços sociais autônomos, pois estes não integram o poder público

30. De todo modo, deve-se presumir que o próprio legislador, por ocasião da produção da lei de licitações, efetuou a ponderação entre os princípios constitucionais aplicáveis ao processo licitatório, sendo que as hipóteses acima mencionadas nas quais a administração pode dispensar no todo ou em parte a documentação de habilitação são, como os demais dispositivos da lei, resultado dessa ponderação.

31. Nesse contexto, é natural que se tenha conferido maior densidade a um ou outro princípio, no âmbito da discricionariedade do legislador, não se configurando, só por isso, violação a algum deles. Para afastar tal presunção, é necessário demonstrar que a solução dada inequivocamente desbordou das balizas da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a caracterizar, de fato, violação a norma constitucional.

32. Analogamente, a autonomia das entidades do Sistema S para elaborarem seus regulamentos de contratação compreende a prerrogativa de efetuarem a ponderação entre os princípios a que estão submetidas, dentro das balizas da proporcionalidade e da razoabilidade. Nesse cenário, a simples discordância do TCU a respeito da solução normativa adotada não é suficiente para amparar determinação em sentido diverso, sob pena de invadir a competência da entidade incumbida de elaborar a norma. Apenas se inequivocamente demonstrada a desproporcionalidade da solução pode o TCU, ao argumento de violação de princípios, impor determinada conduta não prevista no regulamento de contratação.

33. Colocada essa premissa, não vislumbramos inequívoca violação aos princípios da isonomia ou da moralidade só pelo fato de as normas vigentes na época possibilitarem a dispensa da comprovação da regularidade fiscal/com a seguridade social nas hipóteses de contratações diretas com valor inferior à modalidade concorrência.

34. Embora os valores limites para concorrência no regulamento então vigente pudessem ser, na época, considerados razoavelmente expressivos (R\$ 1.179.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 395.000,00 nos demais casos) a dispensa da comprovação da regularidade fiscal/com a seguridade social não se aplicava a todas as contratações até os referidos valores, mas apenas às contratações diretas.

35. Contratações diretas são (ou devem ser) excepcionais, pois a regra constitucional é licitar. Não há, nos autos, informações sobre as quantidades e valores das contratações nas quais não foi exigida a comprovação da regularidade fiscal em confronto com as quantidades e valores das contratações em geral, a fim de afastar a presunção de que tais ocorrências fossem exceções no contexto total das contratações das entidades do Sistema S.

36. Além disso, as contratações diretas são procedimentos em si desprovidos de ampla competitividade, seja por conveniência da administração (no caso das dispensas de licitação) seja por inviabilidade (no caso das inexigibilidades). Assim, tratando-se de procedimentos nos quais a competitividade é naturalmente ausente ou mitigada, não parece possível afirmar que eventual situação de irregularidade fiscal necessariamente proporcionasse vantagem competitiva, a caracterizar violação à isonomia. Pelo mesmo motivo, ou seja, por não ser certo que houvesse

vantagem competitiva, não parece inequívoco que se pudesse considerar tal dispensa como incentivo à evasão/inadimplência tributária – e, conseqüentemente, violação à moralidade.

37. Ademais, o Estado dispõe de diversos mecanismos para lidar com a evasão fiscal e com a inadimplência tributária, não sendo possível afirmar que a dispensa da exigência de regularidade fiscal/com a seguridade social, no caso específico das contratações diretas do Sistema S com valores inferiores ao limite da modalidade concorrência, possuísse relevância no contexto geral.

38. Contudo, observamos a ocorrência de fato superveniente, caracterizado por discreta, porém relevante, modificação no regulamento de contratações do Sesc (ora recorrente) em relação à versão vigente na época da prolação da decisão recorrida.

39. Tanto a versão anterior (Resolução 1.252/2012, peça 146) quanto a atual (Resolução 1570/2023, peça 147), ao tratarem da documentação de habilitação, utilizam a expressão “poderá ser exigida no todo ou em parte”, sugerindo, à primeira vista, que a entidade teria discricionariedade para não exigir parte da documentação de habilitação, na qual poderia ser incluída a comprovação da regularidade fiscal.

40. Ocorre que na versão anterior havia ressalva, não reproduzida no regulamento atual, relativa especificamente à regularidade fiscal, estabelecendo que esta deveria ser exigida, exceto em hipóteses específicas, como se vê nos trechos abaixo:

Resolução Sesc 1.252/2012

Art. 12. Para a habilitação nas licitações **poderá, observado o disposto no parágrafo único, ser exigida** dos interessados, **no todo ou em parte**, conforme se estabelecer no instrumento convocatório, documentação relativa a:

[...]

Parágrafo único. A documentação a que se refere o **inciso IV [regularidade fiscal]** **deverá ser exigida, exceto** nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens.

Resolução Sesc 1570/2023

Art. 16. Para habilitação em licitação, **poderá ser exigida** dos interessados, **no todo ou em parte**, conforme estabelecido no edital, documentação relativa a:

41. Importante acrescentar que ambas as versões do regulamento de licitação possuem também o dispositivo que estabelece obrigatoriedade de comprovação da regularidade fiscal nas contratações diretas acima do valor das hipóteses de concorrência, na mesma linha da norma transcrita no parágrafo 16 deste parecer.

42. Em síntese, enquanto o regulamento vigente na época da prolação do acórdão recorrido claramente estabelecia, como regra, a obrigatoriedade da exigência da comprovação da regularidade fiscal, facultando sua dispensa apenas em casos excepcionais (concurso, leilão, concorrência para alienação de bens e contratação direta com valor inferior ao da modalidade concorrência), o texto do regulamento atual aparenta estabelecer, como regra, a facultatividade, obrigando sua exigência apenas nos casos de contratação direta com valor superior ao da modalidade concorrência.

43. Observa-se, portanto, que, ao menos em tese, houve substancial ampliação das possibilidades de não exigência da comprovação da regularidade fiscal no regulamento do Sesc (e, possivelmente, de outras entidades do Sistema S), o que pode, de fato, a depender de como estiver sendo aplicado o regulamento, caracterizar violação a princípios constitucionais, na linha da fundamentação do acórdão recorrido.

44. Por certo, como já afirmamos, a generalizada dispensa de tal exigência pode mesmo vir a representar vantagem competitiva para licitantes em situação irregular e incentivo à inadimplência/evasão fiscal, o que, além de violar os princípios da isonomia/igualdade e da moralidade, seria um contrassenso no caso de entidades cujas contratações são custeadas majoritariamente com recursos de natureza tributária.

45. Assim, de um lado, o acórdão recorrido merece reparos, pois não há elementos para se afirmar que a dispensa da exigência da comprovação da regularidade fiscal é desproporcional e irrazoável em todos os casos, excetuando-se apenas as contratações de pequeno valor. Como visto, a própria lei de licitações prevê hipóteses mais amplas de dispensa dessa comprovação.

46. De outro lado, é seguramente desproporcional e irrazoável tornar tal dispensa regra geral, possibilitando, no limite, que contratações custeadas com recursos de origem tributária venham a se

destinar predominantemente para empresas em situação fiscal irregular, incentivando a inadimplência e a evasão fiscal.

47. Por conseguinte, o presente recurso deverá ser parcialmente provido para dar nova redação ao comando impugnado, no sentido de que a comprovação da regularidade com a seguridade social nas contratações das entidades do Sistema S deverá ser exigida nos termos dos respectivos regulamentos de contratações, consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, **podendo-se dispensar tal exigência apenas em situações excepcionais, compatíveis com os referidos princípios.**

48. Desse modo, afasta-se a possibilidade de a exigência ser dispensada de forma generalizada, preservando-se, por outro lado, a autonomia e a discricionariedade das entidades do Sistema S para definirem as situações excepcionais nas quais a referida dispensa pode ser admitida, cuja compatibilidade com os princípios constitucionais poderá ser aferida a qualquer tempo pelo TCU, intervindo em situações que nitidamente desbordem das balizas da proporcionalidade e da razoabilidade.

49. Por fim, é importante ressaltar que a argumentação ora apresentada é aplicável tanto à comprovação da regularidade fiscal quanto à comprovação da regularidade com a seguridade social, razão pela qual ambas serão incluídas no encaminhamento ora proposto.

50. Embora a tese firmada no acórdão recorrido tenha se limitado à comprovação com a seguridade social, o próprio recorrente incluiu a regularidade fiscal no pedido recursal (peça 83, p. 14), de modo que o entendimento ora proposto não extrapola o objeto do recurso. Ademais, tampouco caracteriza *reformatio in pejus*, uma vez reconhece a competência do Sistema S para estabelecer as situações excepcionais nas quais a exigência da comprovação da regularidade fiscal pode ser dispensada.

51. Quanto às demais alegações do recorrente não tratadas expressamente neste parecer, consideramos adequada e suficiente a análise efetuada pela unidade técnica.

52. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que este Tribunal:

- a) não conheça o recurso do Senai/CN, nos termos do parecer à peça 115 e despacho à peça 127;
- b) conheça e dê provimento parcial ao recurso do Sesc/DN a fim de conferir a seguinte redação ao subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário:

Os serviços sociais autônomos deverão, como regra, exigir a comprovação da regularidade fiscal e da regularidade com a seguridade social segundo as normas estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, **podendo dispensar tais exigências apenas em situações excepcionais, compatíveis com os referidos princípios.**”

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 11, de 20/3/2026.

Trata-se de recurso nominado de pedido de reexame, conhecido como recurso de reconsideração, interposto pelo Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional – Sesc/DN, contra o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes, revisores Min. Benjamin Zymler e Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti).

2. Naquela oportunidade o Plenário acolheu incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU e assim decidiu, no âmbito destes autos de prestação de contas do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO relativas ao exercício de 2008 (grifos acrescidos):



9.2. firmar entendimento de que **os serviços sociais autônomos** sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, e, **salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor**, nos termos definidos naqueles regulamentos, **deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação**;

3. O citado acórdão foi objeto de embargos de declaração manejados pelo Serviço Social do Comércio-Departamento Nacional/Sesc-DN e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Senai, ambos julgados pelo Acórdão 1.240/2018-TCU-Plenário. O primeiro foi rejeitado e o segundo sequer foi conhecido, em razão de sua intempestividade.

4. Por intermédio do despacho de peça 127, o então relator, Ministro Aroldo Cedraz, conheceu do presente recurso de reconsideração do Sesc/DN, com efeito suspensivo, presentes os pressupostos aplicáveis à espécie, e deferiu a habilitação do Serviço Social de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP como parte interessada. Ademais, não conheceu do recurso interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/CN, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos supervenientes.

5. O recorrente busca invalidar a decisão acerca do incidente de uniformização de jurisprudência decidido no acórdão recorrido, trazendo, em síntese, os seguintes argumentos: (i) é nulo o incidente de uniformização de jurisprudência; (ii) é inconstitucional e ilegal a decisão do TCU de alterar as normas regulamentares do Sesc; (iii) é necessário sobrestar a questão até o deslinde do TC 016.022/2016-5; (iv) é incongruente impor um regramento mais restritivo do que o aplicável à Administração Pública.

6. A então Secretaria de Recursos (Serur) opinou pelo conhecimento do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento. Em seu parecer, a d. Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) divergiu, em parte, da argumentação da Serur, propondo o provimento parcial do recurso, a fim de conferir a seguinte redação ao subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário:

Os serviços sociais autônomos deverão, como regra, exigir a comprovação da regularidade fiscal e da regularidade com a seguridade social segundo as normas estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, podendo dispensar tais exigências apenas em situações excepcionais, compatíveis com os referidos princípios.

7. De início, ratifico o conhecimento do presente recurso, bem como o não conhecimento do recurso interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/CN, nos termos do despacho de peça 127, de lavra do então relator, Ministro Aroldo Cedraz.

8. Adoto ambos os pronunciamentos, naquilo em que convergem, como minhas razões de decidir, sem embargo de tecer as considerações que julgo necessárias acerca dos argumentos colacionados pelo recorrente e dos argumentos defendidos pelo *Parquet*.

I – Da Inconstitucionalidade/ilegalidade da decisão do TCU e necessidade de sobrestamento

9. De fato, não merecem prosperar os argumentos que alegam a nulidade do julgamento do incidente de uniformização de jurisprudência, a inconstitucionalidade/ilegalidade da decisão do TCU de alterar as normas regulamentares do Sesc, além da necessidade de sobrestar a questão até o deslinde do TC 016.022/2016-5.

10. Diferentemente do alegado, as decisões que fundamentaram o incidente de jurisprudência de que trata o presente processo são aplicáveis às entidades do “Sistema S”, a saber: Acórdão 1.770/2013-TCU-Plenário (Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria - Sesi/DN); Acórdão 1.724/2009-TCU-2ª Câmara (Serviço Social de Aprendizagem Industrial – Departamento



Regional do Ceará - Senai/CE); Decisão 10/2002-TCU-1ª Câmara (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Nacional – Senar); Acórdão 1.287/2004-TCU-Plenário (Serviço Social do Comércio – Departamento Regional de Santa Catarina - Sesc/SC); Acórdão 3.624/2007-TCU-1ª Câmara (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescop); Acórdão 943/2010-TCU-Plenário (Serviço Social de Comércio – Departamento Regional de Minas Gerais – Sesc/MG); Acórdão 3.146/2010-TCU-1ª Câmara (Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Amapá – Sesc/AP); e Acórdão 3.141/2008-TCU-1ª Câmara (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado de Pernambuco - Sescop/PE).

11. Em relação ao Acórdão 2.616/2008-TCU-Plenário, ainda que não diga respeito a um ente do “Sistema S”, entendeu esta Corte que a situação concreta não apresentava diferença ou peculiaridade relevante que permitisse desconsiderar o julgado como paradigma no incidente de uniformização. O Acórdão 1.661/2011-TCU-Plenário, proferido em sede de consulta ao TCU elaborada pelo Tribunal Superior do Trabalho, ainda que não envolvesse entidades do “Sistema S”, reafirmou o entendimento daquele julgado.

12. Ademais, ficou evidente que existiam divergências nas decisões do TCU, seja em relação à regularidade fiscal no âmbito das contratações envolvendo as entidades do “Sistema S”, seja em relação à obrigatoriedade de se comprovar a regularidade com a seguridade social, como entendeu a relatora *a quo*.

13. Dessa forma, não devem ser acolhidos os argumentos apresentados a fim de buscar a nulidade do julgamento do incidente de uniformização em exame.

14. Igualmente não devem prosperar as alegações que buscam demonstrar a inconstitucionalidade ou ilegalidade na qual teria incorrido o TCU em alterar normas regulamentares do Sesc.

15. O caráter privado do Sesc, no sentido de não compor a Administração Pública, ao contrário do que o recorrente sugere, não foi negado pelo TCU na apreciação do incidente objeto do acórdão recorrido. Essa característica foi claramente reconhecida no voto da então relatora, Ministra Ana Arraes, bem como no voto do revisor do Ministro Benjamim Zymler.

16. Portanto, não há que se falar em desrespeito ao princípio da legalidade por este Tribunal ou de inconstitucionalidade do item 9.2 do referido acórdão. Também não houve afronta ao entendimento prevalecente no STF e no TCU de que tais entidades se sujeitam ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas da aplicação dos recursos recebidos, pois as alterações eventualmente necessárias para adequar as regras regulamentares dessas entidades decorrem da própria Constituição Federal.

17. Não se trata, portanto, de uma criação, pelo TCU, de normas a serem observadas pelos serviços sociais autônomos, mas uma imposição da Constituição Federal acerca da observância de princípios não contemplados nos regulamentos dos entes integrantes do “Sistema S”, como os princípios da isonomia e da moralidade, que disciplinam a atividade administrativa.

18. Repiso que os serviços sociais autônomos, apesar de não integrarem a Administração Indireta, devem seguir os princípios constitucionais gerais relativos à Administração Pública, por serem entes que, embora dotados de personalidade jurídica de direito privado, prestam serviços de interesse público ou social e, para tanto, recebem recursos oriundos de contribuições parafiscais, ou seja, recursos de natureza pública.

19. Dessa forma, entendo que a decisão recorrida não contraria o disposto nos arts. 20 e 22 da LINDB, como argumenta o recorrente. Não se trata de nova regra de exigência de regularidade com a seguridade social em contratações diretas, mas a necessidade de que, por suas características, os entes que compõem o “Sistema S”, reforço, obedeçam aos princípios gerais que norteiam a atividade administrativa, os quais tem fundamento constitucional.



20. Também não se sustenta o argumento de que esta Corte deveria sobrestar a apreciação do tema deste incidente de uniformização de jurisprudência, em virtude da necessidade de que seja concluída a discussão, no âmbito do processo Administrativo (TC 016.022/2016-5), autuado pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a partir de representação formulada pelo então Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado com o objetivo de avaliar o impacto dos efeitos do julgado do STF no RE 789.874-DF sobre a competência do TCU em relação às entidades do “Sistema S”.

21. Todos os pareceres emitidos ao longo daquele TC 016.022/2016-5, autuado para que fossem realizados estudos acerca do papel do controle externo sobre os Serviços Sociais Autônomos, *“convergiram no sentido de que as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal, mencionadas pelo representante, entre as quais se destacaram a decisão que julgou o RE 789.874/DF e o Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, não implicam mudanças substanciais na forma de atuação desta Corte de Contas na fiscalização das entidades do “Sistema S”, tampouco requerem a edição de norma administrativa sobre o tema.”*

22. Dessa forma, tendo em vista a ausência de proposta de alteração normativa passível de ser submetida ao Colegiado do Tribunal, o relator do retromencionado processo Administrativo, Ministro José Múcio Monteiro, acompanhando as conclusões convergentes de grupo de trabalho que atuou naqueles autos, julgou improcedente a representação e arquivou os aludidos autos em 7/5/2019, não havendo, portanto, condições de impedir o tratamento do que restou decidido no acórdão ora recorrido.

II – Da imposição de um regramento mais restritivo às entidades do Sistema S do que aquele aplicável à Administração Pública

23. Passo, então, ao examinar a alegada incongruência de se impor, aos atingidos pelo comando do item 9.2. do acórdão recorrido, um regramento mais restritivo do que o aplicável à Administração Pública no que concerne à exigência de comprovação da regularidade fiscal e da regularidade com a seguridade social nas licitações públicas.

24. Em síntese, o recorrente afirma que o acórdão recorrido só enfocou a temática da correspondência entre cada modalidade com a alçada, sem levar em consideração a dimensão da flexibilização documental prevista no art. 32, § 1º da Lei 8.666/1993:

“Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.”

25. A d. Procuradora do MPTCU também entende que a tese firmada no referido incidente é demasiadamente restritiva, a ponto de adentrar o espaço de discricionariedade das entidades do “Sistema S”, pelos seguintes fundamentos:

25.1. a aplicação de princípios constitucionais requer ponderação e harmonização, pois a dispensa da regularidade fiscal (e com a seguridade social), ao mesmo tempo, pode prejudicar a isonomia e/ou a moralidade, ou mesmo elevar o risco de inexecução da contratação e favorecer os princípios da eficiência e da celeridade, ao desburocratizar a contratação;

25.2. a Lei 14.133/2021 permite (assim como Lei 8.666/1993 revogada permitia) à administração pública dispensar totalmente a documentação de habilitação, sem estabelecer limite de valor, em determinadas hipóteses, mostrando-se menos restritiva que a tese imposta pelo TCU ao Sistema S;

25.3. os mesmos argumentos utilizados pelo TCU para fundamentar o acórdão recorrido levariam à conclusão de que os dispositivos das Lei 14.133/2021 (e da já revogada Lei 8.666/1993) violariam os princípios da isonomia e da moralidade;

25.4. deve-se presumir que o próprio legislador, por ocasião da produção da lei de licitações, efetuou a ponderação entre os princípios constitucionais aplicáveis ao processo licitatório ao dispensar a necessidade de apresentação da documentação de habilitação (incluindo a comprovação da regularidade fiscal/com a seguridade social) em determinadas situações;

25.5. a simples discordância do TCU a respeito da solução normativa adotada pelo Sistema S não é suficiente para amparar determinação em sentido diverso, sob pena de invadir a competência da entidade incumbida de elaborar a norma, a qual, de forma análoga, tem autonomia para ponderação entre os princípios a que estão submetidas, dentro das balizas da proporcionalidade e da razoabilidade;

25.6. não se vislumbra inequívoca violação aos princípios da isonomia ou da moralidade, pois não haveria nos autos informações sobre as quantidades e valores das contratações nas quais não foi exigida a comprovação da regularidade fiscal em confronto com as quantidades e valores das contratações em geral, a fim de afastar a presunção de que tais ocorrências fossem exceções no contexto total das contratações das entidades do Sistema S;

25.7. contratações diretas são procedimentos em si desprovidos de ampla competitividade, não parecendo possível afirmar que eventual situação de irregularidade fiscal necessariamente proporcionasse vantagem competitiva, a caracterizar violação à isonomia, não parecendo igualmente, por conta disso, inequívoco que se pudesse considerar tal dispensa como incentivo à evasão/inadimplência tributária – e, conseqüentemente, violação à moralidade;

25.8. o Estado dispõe de diversos mecanismos para lidar com a evasão fiscal e com a inadimplência tributária, não sendo possível afirmar que a dispensa da exigência de regularidade fiscal/com a seguridade social, no caso específico das contratações diretas do Sistema S com valores inferiores ao limite da modalidade concorrência, possuísse relevância no contexto geral.

26. Assim, o MPTCU propõe dar provimento ao recurso para dar a seguinte redação ao item 9.2 da decisão recorrida:

Os serviços sociais autônomos deverão, como regra, exigir a comprovação da regularidade fiscal e da regularidade com a seguridade social segundo as normas estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, podendo dispensar tais exigências apenas em situações excepcionais, compatíveis com os referidos princípios.

27. Com as devidas vênias, dirijo dos argumentos trazidos pelo MPTCU, o que me faz propor encaminhamento no sentido de negar provimento ao recurso sob exame.

28. Penso que a ausência de dados que demonstrem a quantidade de contratações do “Sistema S” em que não é exigida a comprovação de regularidade fiscal (e com a seguridade social) frente ao total de contratações, ou mesmo a materialidade de eventual evasão fiscal ou inadimplência tributária decorrentes dessas contratações, não deve servir de justificativa para o provimento do recurso. Além disso, a recorrente, como parte interessada no deslinde do que ora se discute e detentora de todas as informações acerca das contratações que realiza, não trouxe dados que sustentem a alegação de baixa representatividade de casos de inexistência de comprovação da regularidade fiscal.

29. A inadimplência tributária ou evasão fiscal, esta última considerada crime, não deve ser tolerada, ainda que represente um conjunto de poucos casos frente ao total de contratações do “Sistema S” ou até mesmo um montante pouco representativo da inadimplência/evasão fiscal do país. Ainda que o Estado disponha de outros mecanismos para lidar com o problema, a facilidade com que as licitantes

podem atestar a sua adimplência com o Fisco e com a seguridade social não pode ser encarada como uma burocracia que atente contra os princípios da eficiência e da celeridade.

30. Como já bastante discutido por ocasião da prolação do Acórdão recorrido e reconhecido pelo próprio MPTCU, não há dúvidas de que a dispensa da exigência da comprovação da regularidade fiscal (e com a seguridade social) favorece indevidamente empresas irregulares junto ao fisco, as quais, por não estarem em dia com as obrigações tributárias, teriam menores custos e, portanto, vantagem competitiva em relação às empresas regulares.

31. Ademais, pode fazer com que empresas em situação fiscal regular venham a ser preteridas nas contratações em favor de empresas irregulares, o que, além de violar os princípios da isonomia/igualdade, incentiva a inadimplência/evasão fiscal, violando também o princípio da moralidade. Sem contar com o fato de que é um evidente contrassenso que despesas custeadas com receitas tributárias, ainda que parafiscais, venham a incentivar a inadimplência/evasão fiscal.

32. Esta Corte já se debruçou de forma detida acerca da exigência de comprovação da regularidade com a seguridade social nas licitações públicas conduzidas pelo “Sistema S”, quando da prolação do acórdão recorrido. Todavia, explico as razões que me levam a propor a manutenção do que restou decidido no incidente de uniformização sob reexame.

33. Por ocasião do julgamento do acórdão ora recorrido, o TCU estava propenso a adotar o seguinte entendimento, menos restritivo em relação aos serviços sociais autônomos, como se depreende da proposta da então relatora, Ministra Ana Arraes, que acolheu as contribuições do revisor, Ministro Benjamin Zymler:

Os serviços sociais autônomos deverão exigir a comprovação da regularidade fiscal e com a Seguridade Social, segundo as regras estatuídas em seus regulamentos próprios devidamente publicados, consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório.

34. Todavia, diante das judiciosas ponderações contidas no voto revisor do Ministro Substituto Augusto Sherman, esta Corte houve por bem restringir a possibilidade de dispensa da comprovação da regularidade social nas contratações dos serviços sociais autônomos, uma vez que aquele entendimento poderia ensejar violações aos princípios constitucionais da isonomia e da moralidade, fundamentais ao processo licitatório.

35. Entendeu o Plenário que a dispensa da exigência da comprovação da regularidade fiscal (e com a seguridade social) favoreceria indevidamente empresas irregulares junto ao fisco, as quais, por não estarem em dia com as obrigações tributárias, teriam menores custos e, portanto, vantagem competitiva em relação às empresas regulares.

36. Dessa forma, essa liberalidade violaria o princípio da isonomia/igualdade entre os licitantes, além de incentivar a inadimplência/evasão tributária, o que, por conseguinte, violaria também o princípio da moralidade. Argumentou-se, ainda, que a eventual situação de irregularidade junto ao fisco elevaria o risco de descumprimento das obrigações contratuais junto às entidades do “Sistema S”.

37. Assim, o Plenário decidiu firmar o entendimento ora impugnado, no sentido de que os serviços sociais autônomos **devem exigir** comprovação da regularidade com a seguridade social **em todas as contratações**, diretas ou mediante licitação, **salvo nas compras de pequeno valor**, assim definidas nos termos dos regulamentos daquelas entidades.

38. Entendo não haver dúvidas acerca da necessidade de comprovação da regularidade social e fiscal nas contratações dos serviços sociais autônomos, exatamente o que se buscou com o que restou decidido no julgado ora recorrido.



39. Reforça isso o fato de que o atual regulamento de contratações do Sesc (Resolução 1.570/2023), diferente daquele vigente à época da decisão recorrida (Resolução 1.252/2012), deu àquela entidade ampla discricionariedade para não exigir parte da documentação de habilitação, na qual está incluída a comprovação de regularidade fiscal, pois foi excluído o parágrafo único da norma anterior (grifos acrescentados):

[Resolução Sesc 1.252/2012 - ANTIGA]

Art. 12. Para a habilitação nas licitações **poderá, observado o disposto no parágrafo único, ser exigida** dos interessados, **no todo ou em parte**, conforme se estabelecer no instrumento convocatório, documentação relativa a:

[...]

Parágrafo único. A documentação a que se refere o **inciso IV [regularidade fiscal]** **deverá ser exigida, exceto** nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens.

[Resolução Sesc 1.570/2023 - ATUAL]

Art. 16. Para habilitação em licitação, **poderá ser exigida** dos interessados, **no todo ou em parte**, conforme estabelecido no edital, documentação relativa a:

[...]

IV – regularidade fiscal: (...)

40. Portanto, a regra, que era da obrigatoriedade de exigência de comprovação da regularidade fiscal, à exceção dos casos mencionados, passou a ser a da facultatividade. Segundo o atual regulamento, está mantida a exigência da comprovação de regularidade fiscal **somente nas contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) em que o valor da contratação for igual ou superior aos limites previstos para a modalidade de concorrência (art. 14):**

Resolução Sesc 1.570/2023 (grifos acrescentados)

Art. 14. [...]

§1.º Nos casos de **dispensa e inexigibilidade**, **poderá** ser exigida a **comprovação da regularidade fiscal**, que será **obrigatória** quando o valor da contratação for igual ou superior aos previstos nas hipóteses de concorrência deste Regulamento.

41. Nos termos do mesmo regulamento, os valores previstos para as hipóteses de concorrência são (art. 12): (i) **R\$ 2.465.000,00**, para obras e serviços de engenharia; (ii) **R\$ 826.000,00**, para compras e demais serviços; e (iii) **R\$ 92.000,00**, para alienação de bens.

42. Segundo a leitura do atual regulamento de contratações aplicado ao Sesc (cuja redação pode estar reproduzida em regulamentos aplicáveis a outras entidades do Sistema S), **não há, em tese, exigência de apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal nem para as aquisições feitas por licitação (art. 16) nem para aquelas feitas por contratação direta (dispensa e inexigibilidade)**, exceto, quando, nas contratações diretas, o valor da contratação for igual ou superior a limites especificados naquele regulamento (arts. 12 e 14).

43. Portanto, ao menos em tese, **está ampliada a possibilidade de não se exigir a comprovação da regularidade fiscal nas contratações do Sesc** (e, possivelmente, de outras entidades do Sistema S), **o que**, a depender de como estiver sendo aplicado o regulamento, **pode levar à continuada e até piorada violação de princípios constitucionais, os quais serviram de fundamento para firmar o entendimento esposado no subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário.**



44. Digo piorada, pois, no julgamento que levou à formulação do entendimento em discussão, o Plenário compreendeu que o art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi (atualizado pela Resolução 1/2011), ao exigir a comprovação de regularidade fiscal nas contratações diretas somente para valores iguais ou superiores ao previsto para realização de concorrência (**R\$ 1.179.000,00**, no caso de obras e serviços de engenharia; e **R\$ 395.000,00**, no caso de compras e demais serviços), representava uma liberalidade que afrontava o princípio da igualdade e, ainda, o da moralidade, expressos naquele mesmo regulamento.

45. Pois bem. Como demonstrado anteriormente, o atual Regulamento de Contratações do Sesc (Resolução 1.570/2023) **majorou ainda mais** estes valores (**R\$ 2.465.000,00**, para obras e serviços de engenharia e **R\$ 826.000,00**, para compras e demais serviços), aumentos de cerca de 109% em relação ao Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, o que pode estar ocasionando, na prática, violações dos retromencionados princípios em contratações de ainda maior materialidade no âmbito do “Sistema S”.

46. Trato agora do argumento de que a decisão recorrida não teria levado em consideração a dimensão da flexibilização documental prevista na Lei de Licitações, atualmente regulada pelo art. 70, inciso II, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), nos seguintes termos (grifos acrescidos):

Art. 70. A **documentação** referida neste Capítulo **poderá ser:**

[...]

III - **dispensada, total** ou parcialmente, nas **contratações para entrega imediata**, nas **contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral** e nas **contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)**.

47. Cumpre avaliar se o que dispõe a nova lei de licitações sobre a matéria tem o condão de alterar o entendimento do TCU disposto no incidente de uniformização de jurisprudência, já que a Lei 14.133/2021 é posterior à data do julgado recorrido.

48. A princípio, seria um contrassenso a alegação de aplicação de uma legislação que abarcará somente os órgãos e entidades das Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando, em outros momentos, as entidades do “Sistema S” defendem de forma diligente o fato de não pertencerem à Administração Pública, o que já foi reconhecido por esta Corte.

49. Por outro lado, como já mencionei, é incontroverso, ao menos no âmbito desta Corte, que se aplicam às entidades do “Sistema S” princípios aos quais se submetem a Administração Pública. Portanto, acredito que não seria razoável aplicar uma restrição mais severa às entidades daquele Sistema, de natureza privada, do que aquela aplicada aos órgãos/entidades públicos.

50. Entretanto, o que estabeleceu o item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário, a meu sentir, não destoa do que dispõe o art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021.

51. Segundo aquele dispositivo legal, poder-se-ia dispensar totalmente a documentação de habilitação (incluída aqui aquela associada a aspectos fiscais, sociais e trabalhistas), **sem qualquer limite de valor**, nos seguintes tipos de contratação: (i) para entrega imediata; (ii) para compras em geral e (iii) de produtos para pesquisa e desenvolvimento, atendidos limites especificados pela lei. O racional do legislador, portanto, é possibilitar um procedimento simplificado e célere em aquisições de menor valor ou de que não resultem obrigações futuras.

52. A flexibilização daquela lei acerca da inexistência de requisitos de habilitação envolve, assim, limites de baixa materialidade, a saber: “compras em geral” de **até R\$ 16.373,02** (= 1/4 de R\$ 65.492,11, limite para dispensa de licitação nesse caso) e “produtos para pesquisa e desenvolvimento”

de até R\$ 392.952,63, valores estes atualizados segundo o mais recente Decreto 12.807, de 29/12/2025. Tais valores são em muito inferiores àqueles atualmente definidos nos retromencionados regulamentos das entidades do “Sistema S” que regem suas contratações.

53. Portanto, essa concepção da Lei 14.133/2021 acabou por se alinhar ao conceito de “**aquisição de bens e serviços de pequeno valor**” descrito no entendimento firmado no item 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário, caso em que as entidades do “Sistema S” podem dispensar a comprovação da regularidade com o fisco e com a seguridade social, de modo que não vejo razões para provimento do recurso neste ponto.

54. Resta o caso das “contratações para entrega imediata”, para as quais a nova lei de licitações dispensa a apresentação da documentação de habilitação, **independentemente do valor da aquisição**. Segundo a lei, tais contratações se referem a aquisições de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada **imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento** (art. 6º, inciso X) e da qual não resultem obrigações futuras (art. 95, inciso II). Vejo que, pela simplicidade das contratações para entrega imediata, a lei também dispensa, nesses casos, a necessidade de elaboração de análise jurídica da contratação (art. 53, §5º) e de assinatura de instrumento contratual (art. 95, inciso II).

55. Em que pese a lei considerar que as contratações para entrega imediata sejam, igualmente, aquisições de baixa complexidade, em relação a elas não foi imposto um limite de valor acima do qual se exija a apresentação da documentação de habilitação.

56. Ainda que haja divergências doutrinárias a respeito do tema, prevalece o entendimento, em relação aos órgãos da Administração Pública, de que a regularidade fiscal e, especialmente, a com a seguridade social são requisitos de ordem constitucional e legal que não admitem dispensa, mesmo em situações de simplificação procedimental ou contratações de pequeno valor.

57. A lógica subjacente é a de que nenhuma lei infraconstitucional pode se sobrepor ao comando constitucional do art. 195, § 3º da CF/88, o qual determina que “*A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.*”.

58. Penso que a regularidade fiscal e trabalhista goza de um status diferenciado das demais exigências de habilitação, sendo considerada uma condição de moralidade e legalidade constitucional inafastável pelo gestor público.

59. Corroborar esse entendimento a IN-Seges/ME 67/2021, que dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (grifos acrescidos):

Art. 20. No caso de **contratações para entrega imediata**, considerada aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento, e nas **contratações com valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral** e nas **contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento** de que trata a alínea “c” do inciso IV do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, somente **será exigida das pessoas jurídicas a comprovação da regularidade fiscal federal, social e trabalhista e, das pessoas físicas, a quitação com a Fazenda Federal.** (Grifo nosso)

60. A conclusão a que chego é que, embora o art. 70, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 faculte a simplificação da fase de habilitação em contratações para entrega imediata, tal prerrogativa encontra limite intransponível no art. 195, § 3º da Constituição Federal.

61. Em outras palavras, a Administração Pública continua submetida a um regime restritivo no que toca à necessidade de comprovação de regularidade fiscal, social e trabalhista quando faz



contratações, de modo que a alegação de que as entidades do “Sistema S” estariam sendo submetidas a um regramento mais restritivo do que aquele imposto pela Nova Lei de Licitações aos seus destinatários não merece acolhida.

62. Feitas essas considerações, nego provimento ao recurso do Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional – Sesc/DN, mantendo inalterado o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário.

63. Por fim, acompanho a proposta da AudRecursos de dar conhecimento desta deliberação aos Conselhos Nacionais do Sescop, do Senac, do Sesc, do Senai, do Senat, do Sesi e do Sest e aos Conselhos Deliberativos do Sebrae, do Senar, da Apex-Brasil e da ABDI.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 950/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.406/2009-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas).
3. Recorrentes: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (33.469.164/0001-11) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90).
4. Entidade: Departamento Regional do Sesi no Estado do Goiás.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).
- 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e Ana Paula Tomazzetti Urroz Maciel Pinheiro (10.598/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Dolimar Toledo Pimentel (49621/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101780/OAB-RJ) e outros, representando Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; Ludmila de Carvalho Menezes (16057/OAB-GO), Alexandre Vitorino Silva (15774/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi No Estado do Goiás; Dennys Cláudio Rodrigues de Carvalho, representando Paulo Vargas; Elizabeth Homsy (37.313/OAB-RJ), José Augusto Seabra Monteiro Vianna (24.772/OAB-DF) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Isabela Mendes Magliano, representando Administração Regional do Sesc No Estado do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam Recursos de Reconsideração interpostos pelo Serviço Social do Comércio, Departamento Nacional – Sesc/DN e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/CN, contra o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário.



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, **caput** e § 2º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Senai/CN;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sesc/DN para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.3. manter, em seus exatos termos, o subitem 9.2 do Acórdão 2.743/2017-TCU-Plenário: *“9.2. firmar entendimento de que os serviços sociais autônomos sujeitam-se a seus regulamentos próprios devidamente publicados e consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório, conforme Decisão 907/1997 – Plenário, e, salvo na aquisição de bens e serviços de pequeno valor, nos termos definidos naqueles regulamentos, deverão exigir comprovação da regularidade com a seguridade social tanto nas contratações decorrentes de licitação quanto nas contratações diretas, realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.”*; e

9.4. dar ciência desta deliberação aos Conselhos Nacionais do SESCOOP, do SENAC, do SESC, do SENAI, do SENAT, do Sesi e do Sest e aos Conselhos Deliberativos do SEBRAE, do SENAR, da APEX-BRASIL e da ABDI.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0950-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: 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 I – Plenário

TC 015.045/2024-2

Natureza: Embargos de Declaração (Relatório de Acompanhamento).

Embargante: União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços).

Representação legal: Advocacia-Geral da União - AGU, representando União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC).

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO OPERACIONAL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DA

QUALIDADE (ENIQ). AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO. RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DO DESENHO ESTRATÉGICO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO E OMISSÃO QUANTO À NATUREZA DAS RECOMENDAÇÕES E À APRECIÇÃO DE ARGUMENTOS APRESENTADOS. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. QUESTÕES DEVIDAMENTE APRECIADAS NA DECISÃO EMBARGADA. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) contra o Acórdão 397/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal realizou acompanhamento operacional sobre o processo de formulação da Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ) e, ao final, recomendou ao MDIC, nos itens 9.1.1 a 9.1.6, o implemento de diversas medidas para aprimoramento da formulação da política pública, além de determinar o monitoramento dessas recomendações no item 9.3.

2. Ciente do acórdão em 5/3/2026, a União opôs tempestivamente os presentes embargos em 16/3/2026.

3. A embargante articula suas razões recursais em dois eixos principais. Primeiramente, alega obscuridade e contradição quanto à natureza e ao teor das recomendações previstas nos itens 9.1 e 9.3 do acórdão embargado. Segundo a União, as recomendações expedidas não se alinhariam com o caráter colaborativo que deve nortear as auditorias operacionais, conforme disposto no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020. Argumenta que as deliberações possuiriam teor impositivo e chegariam a estipular o cumprimento de dispositivos legais sem demonstração de sua inobservância, parecendo avançar sobre a ordem procedimental, o que é vedado pelo art. 11, § 2º, V, da mesma Resolução. Sustenta ainda que o monitoramento determinado no item 9.3 não seria adequado ao tipo de procedimento utilizado, que visaria apenas à proposição de medidas de aperfeiçoamento sem envolver irregularidades.

4. Em segundo lugar, a embargante suscita obscuridades, contradições e omissões em relação a cada uma das recomendações dos subitens 9.1.1 a 9.1.6, alegando que diversos argumentos apresentados pelo MDIC no curso da fiscalização não teriam sido adequadamente apreciados.

5. Quanto à recomendação do item 9.1.1, relativa à estruturação de processo destinado ao diagnóstico dos problemas públicos, a embargante argumenta que não foi apontada qualquer irregularidade ou desconformidade em relação aos Decretos 9.203/2017 e 12.002/2024, nem demonstrada inadequação aos guias e referenciais mencionados. Afirma que o MDIC demonstrou nos autos que o diagnóstico foi construído com ampla participação social e institucional, tendo sido definido o problema público e elaborada a árvore de problemas, elementos que não teriam sido devidamente considerados.

6. No tocante ao item 9.1.2, sobre realização de prognósticos, a embargante sustenta que o MDIC informou à fiscalização sobre o problema da ausência de cultura quantitativa e de dados estruturados sobre Infraestrutura de Qualidade (IQ) ao longo dos últimos 50 anos, razão pela qual uma das entregas do Plano de Ação 2025-26 consiste justamente na construção de um espaço de dados sobre IQ. Alega que a solução encontrada pelo MDIC, de realização de prognósticos no momento da implementação, considerou o cenário real e não poderia ser considerada inadequada,

havendo omissão e contradição ao não reconhecer que a definição de monitoramento e avaliação já estava prevista na implementação da política pública.

7. Relativamente aos itens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5, concernentes à elaboração de teoria da mudança, definição de objetivos e indicadores, a União argumenta que asseverou na Nota Informativa SEI nº 514/2025/MDIC que: (i) há um modelo lógico para a ENIQ consistente no encadeamento do problema público e seus desdobramentos; (ii) a ENIQ possui Propósito e Objetivos Estratégicos equivalentes a objetivo geral e objetivos específicos; (iii) devido à falta de cultura de dados, uma das entregas do Plano de Ação 2025-26 é a construção de Espaço de Dados sobre IQ; e (iv) foram definidos três indicadores estratégicos preliminares. Sustenta que essas informações prestadas pelo MDIC não foram adequadamente apreciadas, havendo apenas menção genérica de que “não trouxeram elementos capazes de alterar o entendimento” sem análise efetiva dos argumentos.

8. Quanto ao item 9.1.6, sobre ampliação da busca ativa por organizações que representem entes subnacionais e segmentos da sociedade, a embargante alega que houve omissão na apreciação quanto ao sistema INMETRO e sua possibilidade de atuação nacional com participação das unidades subnacionais. Argumenta que o INMETRO atua com caráter nacional valendo-se de rede de atendimento com coparticipação das unidades dos Estados brasileiros, elemento que não teria sido considerado.

9. Por fim, a União sustenta que a falta de clareza e as contradições dos termos e fundamentos da deliberação prejudicam a compreensão do que foi efetivamente decidido, gerando dúvidas quanto ao conteúdo das recomendações e podendo inviabilizar seu atendimento. Argumenta que as recomendações não atendem aos requisitos de objetividade e motivação exigidos pelo art. 11, § 2º, III, da Resolução TCU 315/2020.

10. Diante das questões aduzidas, a embargante requer o recebimento e provimento dos presentes embargos de declaração, com efeitos modificativos, para correção do conteúdo do acórdão e exclusão das recomendações e do monitoramento neles previstos.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026.

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) contra o Acórdão 397/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal realizou acompanhamento operacional do processo de formulação da Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ) e, ao final, recomendou diversas medidas para aprimoramento da política pública.

2. Nesta oportunidade, a embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de obscuridade, contradição e omissão no que diz respeito: (i) à natureza e teor das recomendações dos itens 9.1 e 9.3; e (ii) à apreciação dos argumentos apresentados pelo MDIC quanto a cada uma das recomendações específicas dos subitens 9.1.1 a 9.1.6.
3. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.
5. Feito esse breve introito, passo à análise das alegações.
6. A embargante sustenta que as recomendações expedidas nos itens 9.1 e 9.3 do acórdão não se alinhariam com o caráter colaborativo da auditoria operacional, possuindo teor impositivo e avançando sobre ordem procedimental.
7. Não vislumbro as obscuridades e contradições ventiladas. O acórdão embargado é expresso e cristalino ao estabelecer, no item 9.1, que o Tribunal decidiu “**recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com fundamento no art. 250, inc.

III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020” (destaquei). A natureza jurídica de recomendação está inequivocamente explicitada tanto no verbo utilizado quanto na fundamentação legal específica.

8. O Voto condutor é igualmente claro ao afirmar que “as recomendações propostas são essenciais para assegurar que a ENIQ não seja apenas um documento de intenções, mas um instrumento hábil para promover a eficiência das organizações e a proteção do consumidor brasileiro” e que tais medidas visam “corrigir fragilidades estruturais antes da plena consolidação da ENIQ”.
9. Quanto ao monitoramento previsto no item 9.3, o acórdão fundamenta-se expressamente no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020. Ademais, não há nenhum impedimento a que o TCU monitore o cumprimento de suas deliberações, sendo priorizado o monitoramento de determinações e de recomendações. Ademais, o art. 17, §2º, da Resolução/TCU 315/2020 prevê expressamente que “as unidades técnicas instrutivas do Tribunal, ao proporem a expedição de recomendações, deverão indicar a necessidade ou não de monitoramento”, o que foi feito no presente caso, sendo autorizado pelo Plenário desta Corte, não subsistindo, portanto, qualquer contradição ou obscuridade.
10. A alegação de que as recomendações possuiriam caráter impositivo ou avançariam sobre ordem procedimental constitui, em verdade, discordância quanto ao mérito da decisão, questão que não pode ser revista na estreita via dos Embargos Declaratórios. O acórdão é claro quanto à natureza das medidas expedidas e sua adequação ao tipo de trabalho realizado.
11. Ademais, a embargante sustenta que diversos argumentos apresentados pelo MDIC no curso da fiscalização não teriam sido adequadamente apreciados em relação a cada uma das recomendações dos subitens 9.1.1 a 9.1.6.
12. Quanto a esses argumentos, não verifico as omissões alegadas. O relatório de acompanhamento, que integra a decisão embargada, dedica extensa análise aos comentários dos gestores do MDIC. Senão vejamos.
13. Em relação ao **item 9.1.1** (diagnóstico dos problemas públicos), cabe esclarecer que os comentários apresentados pelos gestores não trouxeram elementos capazes de alterar o entendimento da equipe de fiscalização acerca da consistência do achado e das conclusões constantes do relatório preliminar, conforme se extrai da análise que consta da instrução da unidade técnica à peça 147. O Voto condutor reforça que “o diagnóstico inicial focou excessivamente nas fragilidades da estrutura atual da Infraestrutura da Qualidade (IQ), em detrimento dos problemas públicos subjacentes que ela visa mitigar”.
14. Relativamente ao **item 9.1.2** (realização de prognósticos), o próprio relatório registra que “foi destacado pelos gestores que essa atividade seria realizada quando da implementação da ENIQ” (parágrafo 137), demonstrando que o argumento foi efetivamente apreciado. Não obstante, a unidade técnica considerou que a ausência de prognósticos na fase de formulação contraria o disposto no art. 1º, §1º, da Portaria GM/MDIC 301/2023, que estabelece que a ENIQ deverá, necessariamente, incluir diagnóstico, prognóstico, eixos, indicadores, metas e ações.
15. No tocante aos **itens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5** (teoria da mudança, objetivos e indicadores), o relatório menciona expressamente as informações prestadas pelo MDIC sobre modelo lógico, objetivos estratégicos e indicadores preliminares (parágrafos 152-167), analisando-as à luz das boas práticas e critérios aplicáveis. A conclusão foi de que “os objetivos estratégicos não atendem aos critérios SMART”, “não foram estabelecidas metas e indicadores gerais” e não houve “implementação de teoria da mudança ou modelo lógico” nos moldes recomendados pela literatura especializada.
16. Quanto ao **item 9.1.6** (ampliação da participação), embora a embargante alegue omissão sobre a atuação do INMETRO, o relatório efetivamente reconhece a participação dessa entidade, registrando que “o Inmetro, autarquia vinculada ao MDIC, e outras entidades da

Administração Pública Federal Direta, incluindo agências reguladoras, contribuíram com informações sempre que houve oportunidade” (parágrafo 183). A questão analisada refere-se à participação de entes subnacionais e segmentos da sociedade civil, aspecto diverso.

17. Observo, portanto, que todas as questões levantadas pela embargante foram objeto de análise na decisão embargada, constando do extenso relatório de acompanhamento que fundamenta o acórdão. O fato de a análise ter concluído de forma contrária aos interesses do órgão fiscalizado não configura omissão, contradição ou obscuridade.
18. Ademais, cabe informar que, na própria nota técnica que foi utilizada como subsídio para a elaboração dos presentes Embargos de Declaração (peça 159), o MDIC informa diversas medidas que foram tomadas a partir do acórdão recorrido para o cumprimento das deliberações expedidas, o que corrobora a análise de que as recomendações foram pertinentes diante do quadro analisado, o que poderá ser confirmado quando do monitoramento das recomendações, ora questionado.
19. Em reforço, pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis. Não constitui omissão a adoção de entendimento técnico diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios, quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame com base em metodologia adequada, referencial técnico e análise dos fatos.
20. Por fim, a embargante argumenta que as recomendações não atendem aos requisitos de objetividade e motivação exigidos pelo art. 11, § 2º, III, da Resolução TCU 315/2020.
21. Não há obscuridade quanto a esse ponto. Cada recomendação está claramente fundamentada em achado específico detalhadamente descrito no relatório de acompanhamento: o item 9.1.1 relaciona-se ao Achado 1 (deficiências na caracterização dos problemas públicos); o item 9.1.2 ao Achado 3 (ausência de prognósticos); os itens 9.1.3 a 9.1.5 ao Achado 4 (inadequação de elementos do desenho); e o item 9.1.6 ao Achado 5 (reduzida participação de determinados setores). Cada achado contém descrição da situação encontrada, causas, efeitos, evidências e análises, além de clara indicação dos critérios técnicos e normativos utilizados.
22. O Voto condutor sintetiza a motivação de cada recomendação, explicando, por exemplo, que “a recomendação para estruturar um diagnóstico orientado ao problema garantirá que as soluções propostas na ENIQ não sejam meramente paliativas, mas alcancem as causas raízes dos gargalos produtivos nacionais” e que “a adoção de metodologias de prognóstico permitirá que o MDIC gerencie melhor as incertezas”.
23. Portanto, as recomendações estão adequadamente motivadas e fundamentadas, não havendo obscuridade que impeça sua compreensão ou execução.
24. Na realidade, ficou claro que as alegações lançadas consistem em tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado. A embargante, em verdade, não concorda com as conclusões técnicas da fiscalização e com as recomendações expedidas, buscando demonstrar que sua atuação estaria adequada e que as medidas sugeridas seriam desnecessárias ou indevidas.
25. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada. Se a embargante quer demonstrar seu inconformismo com o resultado do julgamento e reinstalar a discussão técnica já apreciada pelo Tribunal, deveria fazê-lo pelas vias recursais adequadas, pois extrapola os limites dos Embargos de Declaração o rejuízo da causa.
26. Registro, ademais, que a postura proativa do MDIC foi expressamente reconhecida no Voto condutor, que afirmou: “Tal postura proativa do órgão merece elogio, demonstrando a eficácia do controle preventivo deste Tribunal” (em referência ao Achado 2 e Achado 6, que foram endereçados durante a fiscalização). Essa circunstância demonstra que o Tribunal efetivamente considerou e valorizou as ações e argumentos apresentados pelo órgão fiscalizado.



27. Inexistindo as alegadas contradições, obscuridades e omissões, e não havendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes Embargos Declaratórios.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 951/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.045/2024-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Acompanhamento).
3. Embargante: União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços).
4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026).
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Advocacia Geral da União, representando União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos pela União (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) contra o Acórdão 397/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal realizou acompanhamento operacional sobre o processo de formulação da Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ) e expediu recomendações ao MDIC para aprimoramento da política pública;

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

- 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer os presentes Embargos de Declaração e, no mérito, rejeitá-los; e
- 9.2. dar ciência deste acórdão à embargante, bem como aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0951-12/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).
 - 13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral