



ATA Nº 15, DE 6 DE MAIO 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, em substituição: AUFC Aline Guimarães Diógenes

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues (participação de forma telepresencial), Benjamin Zymmler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia; do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em razão de vacância do cargo de Ministro); e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes o Ministro Augusto Nardes, justificadamente, o Ministro Jhonatan de Jesus e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em missão oficial, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, por motivo de férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 14, referente à sessão realizada em 29 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 (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Da Presidência:

- Proposta de realização de sessão extraordinária pública do Plenário em 19/5/2026, às 14h30, em razão da sessão solene de posse do Sr. Odair Cunha no cargo de Ministro do TCU, designada para 20/5/2026, data em que não haverá sessão ordinária, bem como de ajuste das sessões das Câmaras do dia 19 para o período da manhã (Segunda Câmara às 10h e Primeira Câmara às 11h). Aprovada.

- Registro da conclusão da fiscalização realizada no âmbito do TC-003.509/2025-7, relativa à avaliação da governança e da gestão do Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal (LegisPrev), cujos resultados indicam aderência geral às normas aplicáveis e apontam oportunidades de aperfeiçoamento, no contexto da primeira ação conjunta de supervisão pelos patrocinadores do plano.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-006.971/2026-1, cujo Relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;

- TC-014.984/2025-3 e TC-017.463/2025-4, cujo Relator é o Ministro Benjamin Zymmler;



- TC-004.164/2025-3, TC-007.081/2025-1, TC-008.152/2024-1, TC-008.848/2024-6, TC-010.202/2019-6, TC-013.222/2021-0, TC-017.102/2025-1, TC-017.178/2024-0 e TC-023.903/2025-2, cujo Relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-017.683/2025-4 e TC-025.866/2024-9, cujo Relator é o Ministro Jorge Oliveira; e

- TC-017.410/2025-8, TC-023.251/2025-5, TC-026.250/2024-1 e TC-026.363/2015-1, cujo Relator é o Ministro Jhonatan de Jesus.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1100 a 1117.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1118 a 1157, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSO TRANSFERIDO DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, na sessão ordinária do Plenário realizada nesta data, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-013.271/2017-2, cujo Relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (atuando em substituição ao cargo vago), foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 13 de maio de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 12 de novembro de 2025 pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo TC-001.622/2015-3, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (atuando em substituição ao cargo vago), a Sra. Lúcia Helena Cavalcante Valverde e o Sr. Franselmo Araújo Costa não compareceram para a sustentação oral previamente requerida em nome próprio; o Dr. Angelo Longo Ferraro não compareceu para a sustentação oral requerida em nome de Miriam Aparecida Belchior; a Dra. Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes e a Dra. Sthefani Lara dos Reis Rocha realizaram sustentações orais, respectivamente, em nome de José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior e George Alberto de Aguiar Soares; e de Dilma Vana Rousseff e Guido Mantega. Após as sustentações orais, o processo foi retirado de pauta em razão de pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-001.622/2015-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (atuando em substituição ao cargo vago), ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. Foram realizadas as sustentações orais, e na sequência, o Ministro Bruno Dantas registrou seu voto (v. Anexo III desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 15 de julho de 2026.

REABERTURA DE DISCUSSÃO



Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do TC-000.651/2025-7 (Ata nº 6/2026). O Ministro Jhonatan de Jesus proferiu despacho no dia 4 de maio declarando a desistência do pedido de vista formulado. O Tribunal aprovou o Acórdão 1118/2026 - PL, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo Relator, Ministro Bruno Dantas.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1100/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ao apreciar os autos de monitoramento das recomendações expedidas pelo Acórdão 2668/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito da auditoria operacional realizada na Caixa Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (Caixa Asset), com foco na avaliação de seus processos de governança, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “c”, e 243 do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

considerar atendido o Plano de Ação apresentado pela Caixa Asset, em resposta ao comando do Acórdão 2668/2025-TCU-Plenário, tendo em vista que a entidade apresentou, na peça 5, documento contendo ações, responsáveis e prazos para os itens monitorados, em linha com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020;

manter o presente processo de monitoramento aberto para exame futuro da implementação material das ações previstas no Plano de Ação, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU e do art. 17, caput e § 2º, da Resolução-TCU 315/2020;

encaminhar cópia da deliberação proferida à Caixa Asset e à Caixa Econômica Federal.

1. Processo TC-024.482/2025-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Caixa Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.; Caixa Econômica Federal.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Carina Lins Gayoso Beze (26487/OAB-DF), Gislene Sampaio Fernandes Andre (27808/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1101/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, ante o acolhimento, pelo relator, dos pareceres constantes dos autos e com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU), quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer do presente feito como denúncia, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do RITCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, e determinar o arquivamento do processo com fundamento no parágrafo único do art. 235 do RITCU e no art. 105 da Resolução TCU 259/2014, nos termos abaixo:

1. Processo TC-006.977/2026-0 (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. Entidade: Agência Nacional do Cinema

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler



- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
- 1.7. Representação legal: não há
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.8.1. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar suscitado pelo denunciante;
 - 1.8.2. dar ciência ao denunciante e à Agência Nacional do Cinema acerca do presente acórdão, remetendo-lhes cópia da instrução inserta à peça 33; e
 - 1.8.3. levantar a chancela de sigilo que recai sobre os autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do RITCU, c/c os arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 1102/2026 - 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, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação; considerá-la improcedente; considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, por perda do seu objeto; e determinar o arquivamento, dando ciência aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

- 1. Processo TC-006.928/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
 - 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: Nerylton Thiago Lopes Pereira (24749/OAB-DF), representando Tropical Engenharia Servicos e Consultoria Ltda.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1103/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.001/2025 sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra no Estado do Piauí (SR/Incra/PI), com valor estimado de R\$ 2.459.973,25, cujo objeto era a contratação de serviço contínuo de apoio administrativo, a ser executado com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nas categorias de copeira, auxiliar de manutenção de edificações, auxiliar administrativo, operador de máquina copiadora, recepcionista, eletricitista predial, telefonista, arquivista e motorista de veículo leve, para atendimento das necessidades da sede SR/Incra/PI,

Considerando que há previsão expressa no termo de referência e no edital para a exigência de demonstrações contábeis dos dois exercícios anteriores, baseada no art. 69, inciso I, da Lei 14.133/2021, sendo que a prática usual nas licitações é a apresentação dessas demonstrações consolidadas ao final de cada exercício social (período de um ano), conforme orienta a legislação societária (arts. 175 e 176 da Lei 6.404/1976); e

Considerando a ausência de plausibilidade jurídica nas alegações do representante quanto à suposta criação de exigência não prevista no edital e ao alegado excesso de formalismo na análise da habilitação econômico-financeira;

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”, em conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente; em indeferir o pedido de medida cautelar, ante a ausência de plausibilidade jurídica nas alegações do representante; em dar ciência desta deliberação à Superintendência Regional do Incra no Estado do Piauí e ao autor da representação; e em arquivar o processo, de acordo com os pareceres anteriores.

1. Processo TC-007.231/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Entidade: Superintendência Regional do Incra no Estado do Piauí.
 - 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: Lilianna Basilio de Paiva e Silva (13694/OAB-PI) e Eduardo Gabriel Machado da Silva (19992/OAB-PI), representando Servisan Manutenção e Conservação Predial Ltda.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1104/2026 - 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 III e parágrafo único, e 250 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente e determinar a adoção das seguintes providências, dando ciência ao representante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-008.547/2025-4 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Espírito Santo.
 - 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. determinar à AudRodoviaAviação que monitore, sem a necessidade de abrir processo de monitoramento específico, a publicação do edital para a elaboração de projetos e execução das obras de adequação/restauração na BR 262/ES e verifique a oportunidade e conveniência de sugerir a inclusão da obra no respectivo Fiscobras no momento da publicação do edital; e
 - 1.6.2. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1105/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 81/2023, realizado pela Procuradoria-Geral do Estado do Amapá (PGE/AP), por meio da Central de Licitações e Contratos (CLC), com valor estimado de R\$ 18.603.417,60, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de processamento de roupas hospitalares e esterilização de roupa cirúrgica, com locação de enxoval, controle e gestão de enxoval hospitalar, sendo o órgão demandante da contratação a Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (Sesa/AP),

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 353 e 354;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso III, e 157, caput, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 2º, inciso I, e 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, bem como art. 35, caput, da Resolução-TCU 259/2014, em determinar a autuação de processo de monitoramento constante no subitem 9.3 do Acórdão 1.358/2024-Plenário, sem prejuízo da continuação da presente representação; ordenar o desapensamento do TC 010.817/2025-5 dos presentes autos, bem como empreender as diligências propugnadas nos subitens 80.3 a 80.6 do relatório instrutivo (peça 353), nos seus exatos termos; e encaminhar cópia daquela instrução, acompanhada do presente acórdão, à Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, por meio da Central de Licitações e Contratos, à Superintendência de Vigilância em Saúde do Governo do Estado do Amapá, à Coordenadoria de Licitação da Central de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá e à Secretaria de Saúde do Estado do Amapá, de maneira a embasar as suas respostas, nos termos dos pareceres uniformes juntados ao processo:

1. Processo TC-019.636/2023-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 010.817/2025-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Caio Cesar Farias Alves (098.045.964-82); Limpex Servicos Ambientais Ltda (07.293.803/0001-20); Silvana Vedovelli (094.600.788-85).

1.3. Interessados: Diana Lima Barreto (584.636.582-53); Jeferson William da Costa Araujo (858.597.452-49); Limpex Servicos Ambientais Ltda (07.293.803/0001-20); Procuradoria Geral do Estado do Amapá (01.002.322/0001-32); Secretaria de Saúde do Estado do Amapá (23.086.176/0001-03); Simeí Goes Tavares (009.521.352-05).

1.4. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Amapá; Procuradoria Geral do Estado do Amapá.

1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.8. Representação legal: Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF) e Jaques Fernando Reolon (22885/OAB-DF), representando Grifort Indústria e Serviço de Apoio e Assistência A Saúde Ltda; Luiz Carlos Starling Peixoto (1536-B/OAB-AP), representando Procuradoria Geral do Estado do Amapá; Constantino Augusto Tork Brahuna Junior (1051/OAB-AP), representando Limpex Servicos Ambientais Ltda; Mailton Marcelo Silva Ferreira (009206/OAB-PA), representando Silvana Vedovelli.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.9.1. alertar a Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, por meio da Central de Licitações e Contratos, a Superintendência de Vigilância em Saúde do Governo do Estado do Amapá, a Coordenadoria de Licitação da Central de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá e a Secretaria de Saúde do Estado do Amapá quanto à possibilidade de o TCU vir a aplicar a sanção prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, IV e § 3º, do Regimento Interno do TCU, em caso de descumprimento das diligências autorizadas, a qual prescinde de prévia audiência do responsável.

ACÓRDÃO Nº 1106/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de recurso de revisão interposto por Higino Brito Vieira (peça 227), em face do Acórdão 703/2023-TCU-Plenário (peça 137), que apreciou a prestação de contas ordinária da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho, relativamente ao exercício de 2017, julgou irregulares as contas do recorrente e lhe aplicou multa;

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



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

Considerando que, nos termos do art. 218, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o pagamento da multa não implica modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 143, inciso IV, “b”, e 288 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade, e em encaminhar cópia desta deliberação e da instrução (peça 243) ao recorrente.

1. Processo TC-006.385/2019-2 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2018)

1.1. Apensos: 024.619/2024-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 024.620/2024-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 004.012/2026-7 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO); 024.618/2024-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 024.621/2024-2 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Alexandre de Luca Thome (889.260.609-34); Alexsander Parrine (636.198.061-87); Aurea Inácio Ribeiro (185.082.271-91); Daniel de Souza Galvao (833.079.071-15); Guacyrena Monteiro dos Santos (396.882.912-34); Helio Francisco de Miranda (056.965.261-87); Higino Brito Vieira (027.880.924-31); Igor Recelly Franco de Freitas (001.860.381-51); Jonas Santana Filho (170.659.505-06); Leonardo Jose Arantes (728.285.791-15); Leonardo Soares Oliveira (022.621.061-85); Lucas da Mota Torres Honorato (037.376.231-39); Marcos Sussumo Andrade (880.040.821-49); Miguel Elias Hanna (414.167.671-34); Plinio Emanuel de Oliveira Araújo (024.816.621-21); Ricardo Alves Monteiro (784.095.781-15); Vilmar Martins Silva Mendonca (900.845.861-68).

1.3. Recorrente: Higino Brito Vieira (027.880.924-31).

1.4. Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (extinto).

1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

1.9. Representação legal: Carolina Pyles Barroso (39770/OAB-GO), representando Vilmar Martins Silva Mendonca; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Miguel Elias Hanna; Carolina Pyles Barroso (39770/OAB-GO), representando Leonardo Jose Arantes; Napoleão Casado Filho (249345/OAB-SP), representando Higino Brito Vieira; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Helio Francisco de Miranda; Geovanna Beatriz Castro Silva Ribeiro (31932/OAB-DF), Anna Tereza Castro Silva Ribeiro (48149/OAB-DF) e outros, representando Igor Recelly Franco de Freitas.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1107/2026 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Sidônio Trindade Gonçalves e Jucimar de Oliveira Veloso, ex-prefeitos do município de Tefé/AM, e da empresa Land Engenharia Ltda., em razão da impugnação total das despesas atinentes ao Convênio 326/PCN/2008, celebrado com o Ministério da Defesa para a realização das obras de contenção da erosão e de urbanização da orla no referido município;

Considerando que, por meio do Acórdão 2.673/2017-TCU-Segunda Câmara, este Tribunal julgou irregulares as contas dos ex-gestores, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os, em solidariedade com a Land Engenharia Ltda., ao pagamento de débito e multa;



Considerando que o Acórdão 11.551/2018-TCU-Segunda Câmara conheceu e deu provimento parcial aos recursos de reconsideração interpostos por Jucimar de Oliveira Veloso e pela empresa Land Engenharia Ltda., reduzindo o montante dos débitos e, proporcionalmente, o valor das multas aplicadas;

Considerando que esta Corte conheceu e deu provimento parcial ao recurso de revisão interposto por Jucimar de Oliveira Veloso para julgar suas contas regulares com ressalva, nos termos do Acórdão 1.597/2024-TCU-Plenário;

Considerando que a mesma decisão julgou irregulares as contas de Sidônio Trindade Gonçalves, com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, e da empresa Land Engenharia Ltda., com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “c”, da mesma Lei, reduzindo o valor do débito e da multa imputados à referida empresa, conforme seus subitens 9.4 e 9.5;

Considerando a existência de inexatidão material no referido Acórdão 1.597/2024-TCU-Plenário, consistente em erro de remissão no subitem 9.7 e na ausência de comando para cientificação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 (peças 211-212); e

Considerando que o Ministério Público ao TCU suscitou, ainda, a necessidade de revisão de ofício do subitem 9.4 do referido Acórdão 1.597/2024-TCU-Plenário, tendo em vista que a empresa Land Engenharia Ltda., embora condenada em débito solidário com os ex-prefeitos pelo Acórdão 2.673/2017-TCU-Segunda Câmara, não teve suas contas julgadas naquela deliberação condenatória, e que, em regra, a apreciação de um recurso interposto exclusivamente por uma das partes não pode prejudicar outra parte, salvo em situações excepcionais não caracterizadas nestes autos (peça 213);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “d”, e 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, de acordo com os pareceres constantes dos autos, em:

a) retificar, por inexatidão material, o Acórdão 1.597/2024-TCU-Plenário, para:

a.1) alterar o subitem 9.7, de modo que:

Onde se lê: “9.7. orientar a unidade técnica responsável a monitorar a determinação prolatada pelo item 9.5 deste acórdão”;

Leia-se: 9.7. orientar a unidade técnica responsável a monitorar a determinação prolatada pelo item 9.6 deste acórdão;

a.2) acrescentar o subitem 9.9, com a seguinte redação:

9.9. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Amazonas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas cabíveis.

b) revisar, de ofício, o subitem 9.4 do Acórdão 1.597/2024-TCU-Plenário para conferir-lhe a seguinte redação:

9.4. condenar a empresa Land Engenharia Ltda., com fundamento nos arts. 16, § 2º, alínea “b”, e 19, da Lei 8.443/1992, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, contados da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente ressarcidos:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
248.058,41	30/3/2012



- c) dar ciência desta deliberação aos responsáveis;
- d) arquivar os autos.

1. Processo TC-014.370/2014-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 000.415/2022-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.396/2022-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.395/2022-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.408/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.413/2022-4 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Jucimar de Oliveira Veloso (161.509.452-00); Land Engenharia Ltda. (41.596.123/0001-14); Sidônio Trindade Gonçalves (020.513.542-00).

1.4. Unidade Jurisdicionada: Município de Tefé - AM.

1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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: Izabel de Souza Oliveira (3.610/OAB-AM) e Walcimar de Souza Oliveira (2.469/OAB-AM), representando Land Engenharia Ltda.; Vera Carla Nelson Cruz Silveira (19640/OAB-DF), representando Jucimar de Oliveira Veloso.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1108/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados à Secretaria de Estado da Saúde do Piauí.

Considerando que este Tribunal, por meio do Acórdão 1.220/2024-TCU-Plenário, julgou irregulares as contas da pessoa jurídica Joelson Silva de Sousa & Cia Ltda., condenando-a ao pagamento de débito, aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e declarando-a inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de oito anos;

Considerando que a sociedade empresária Joelson Silva de Sousa & Cia Ltda. teve sua baixa efetuada perante a Receita Federal do Brasil em 19/9/2012 (peça 449), operando-se a perda de sua personalidade jurídica e da capacidade de ser sujeito de direitos e obrigações desde então;

Considerando que a citação da referida empresa ocorreu em 23/2/2022 (peça 299) e o Acórdão 1.220/2024-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares, foi proferido em 26/6/2024 (peça 325), datas consideravelmente posteriores à sua extinção;

Considerando que a citação de pessoa jurídica já extinta constitui vício insanável, uma vez que o ato foi direcionado a ente inexistente, o que enseja a nulidade absoluta de todos os atos processuais subsequentes em relação a essa responsável;

Considerando que a ilegitimidade passiva é matéria de ordem pública, podendo ser reconhecida de ofício pelo Tribunal em qualquer fase do processo;

Considerando que a exclusão da pessoa jurídica extinta não impede o prosseguimento do feito em relação aos demais responsáveis solidários arrolados nos autos;

Considerando as conclusões convergentes da unidade instrutora e do Ministério Público junto a este Tribunal e os precedentes desta Corte em casos análogos (Acórdãos 3.009/2024, 3.491/2024 e 1.700/2026, todos da Primeira Câmara, e Acórdão 35/2025-TCU-Plenário);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “c”, 174, 175 e 176 do Regimento Interno do TCU em:

a) declarar a nulidade da citação da empresa Joelson Silva de Sousa & Cia Ltda., e, por decorrência, dos atos subsequentes que dela dependam ou sejam consequência, tornando insubsistentes as condenações impostas à referida empresa pelo Acórdão 1.220/2024-TCU-Plenário;



- b) excluir a empresa Joelson Silva de Sousa & Cia Ltda. da relação processual, sem prejuízo da continuidade do processo quanto aos demais responsáveis; e
- c) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS).

1. Processo TC-018.547/2019-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: André Juca Sampaio (841.554.933-49); C de Sousa Medeiros & Cia Ltda (11.131.404/0001-30); Clemilton de Sousa Medeiros (614.469.553-20); F. das C. T. Climaco (04.735.230/0001-50); Francisco das Chagas Torres Climaco (619.298.593-68); Francisco de Assis Carvalho Gonçalves (156.709.613-15); H. C. Medeiros de Carvalho & Cia Ltda (09.130.801/0001-46); Hélio Carlos Medeiros de Carvalho (649.470.333-04); Joelson Silva de Sousa & Cia Ltda (14.206.120/0001-54); Joelson Silva de Sousa (977.320.793-53); José Maria de Macedo (472.279.584-34); Juca e Sampaio & Cia Ltda (04.880.599/0001-56); M A de Sousa Barbosa & Cia Ltda (11.071.809/0001-20); Marcos Antonio de Sousa Barbosa (372.632.933-15); Wilam M R Campos & Cia Ltda (11.820.678/0001-37); Wilam Martins Rodrigues Campos (853.217.963-00).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde - MS.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.6. Representação legal: Naiara Beatriz Gomes de Oliveira Rodrigues (8.850/OAB-PI), representando Aderlane Maria Brito das Neves Maia; Uanderson Ferreira da Silva (5.456/OAB-PI), representando João Batista Cavalcante Costa; Joelson Silva de Sousa, representando Joelson Silva de Sousa & Cia Ltda; Aderlane Maria Brito das Neves Maia, representando Ernani de Paiva Maia; Wallas Kenard Evangelista Lima (9968/OAB-PI), representando M A de Sousa Barbosa & Cia Ltda; Jose Maria de Araujo Costa (6.761/OAB-PI), representando Suzana Alexandrino Nogueira Pereira; Luanda Dias de Figueiredo (4998/OAB-PI), representando Marília Ione Futino; Andreyra Lorena Santos Macedo (5630/OAB-PI), representando Patrícia Maria Santos Batista; Wallas Kenard Evangelista Lima (9968/OAB-PI), representando Marcos Antonio de Sousa Barbosa; Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva (6544/OAB-PI), representando Telmo Gomes Mesquita.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1109/2026 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Pregão 90038/2025, conduzido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES), cujo objeto é a contratação de serviço de apoio às atividades de suporte às eleições informatizadas, com valor estimado de R\$ 8.061.062,10;

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade;

Considerando que a representante alega a existência de restrição à competitividade no certame, em razão da exigência de qualificação técnico-operacional para comprovação de experiência na gestão de 107 postos de trabalho, pelo período de três anos;

Considerando que a exigência de qualificação técnica encontra amparo no art. 67 da Lei 14.133/2021, que permite a comprovação de capacidade operacional em serviços similares, limitando-se a 50% das parcelas de maior relevância e a um prazo máximo de três anos para serviços contínuos;

Considerando que o Estudo Técnico Preliminar contempla a fundamentação adequada para as comprovações de qualificação técnico-operacional exigidas, com destaque para a alta relevância do objeto para o processo eleitoral e a necessidade de mitigar riscos operacionais críticos, como a mobilização de grande contingente em curto prazo e a complexidade da desmobilização sazonal;



Considerando que a participação de treze licitantes no certame, com propostas abaixo do valor estimado, afasta a presunção de restrição indevida à competitividade, demonstrando que o critério adotado não impediu a ampla concorrência;

Considerando a ausência de plausibilidade jurídica nas alegações apresentadas, o que enseja a improcedência da representação;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la improcedente, restando prejudicado o pedido de cautelar formulado; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 18) ao Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo e à Legal Soluções Corporativas Ltda.; e arquivar o processo.

1. Processo TC-005.995/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo.

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: Ricardo Lemos dos Santos, representando Legal Soluções Corporativas Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1110/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia acerca de supostas irregularidades relacionadas à indisponibilidade da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS) para recepção de registros de vacinação encaminhados por sistemas estaduais oficiais, com alegação de comprometimento do monitoramento vacinal, riscos sanitários, prejuízos à gestão de estoques de imunobiológicos e impactos na execução orçamentária do Programa Nacional de Imunizações (PNI).

Considerando que a denúncia apresentou narrativa circunstanciada, acompanhada de documentação técnica e relatos de falhas relevantes de interoperabilidade da RNDS, postulando a atuação desta Corte para apuração de responsabilidades e adoção de providências corretivas;

considerando que, no curso da instrução, as diligências promovidas demonstraram o restabelecimento do fluxo de envio de dados à RNDS, com retomada da transmissão de registros e elevados índices de sucesso, remanescendo apenas intercorrências técnicas pontuais e de caráter residual;

considerando que, à vista dos elementos constantes dos autos, não subsistiram indícios de irregularidade grave, falha estrutural, omissão administrativa continuada ou prejuízo efetivo ao erário que justifiquem a continuidade da apuração no âmbito desta denúncia; e

considerando, por fim, que a matéria relacionada à governança, operação e evolução da RNDS já se encontra sob acompanhamento institucional por esta Corte em processo próprio (TC 004.828/2025-9), mostrando-se desnecessária a manutenção destes autos apenas para fins de reiteração de providências já em curso;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 234 a 236 do Regimento Interno- TCU e o art. 108 da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em:

a) conhecer da denúncia, por atender os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;



- b) levantar o sigilo do processo, exceto em relação às peças que possibilitem a identificação pessoal do denunciante;
- c) determinar o apensamento deste processo ao TC 004.828/2025-9;
- d) comunicar esta decisão ao denunciante e ao Ministério da Saúde.

1. Processo TC-016.371/2025-9 (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: Gabinete do Ministro da Saúde
- 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 1111/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Farelo JP Indústria e Comércio de Rações Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90006/2025, promovido pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP) para a aquisição, via registro de preços, de ração animal, suplementos e maravalha de pinus.

Considerando que a aquisição tem valor estimado de R\$ 1.333.844,90, a fase competitiva já se encerrou e o respectivo contrato já foi assinado;

considerando que, em síntese, as irregularidades apontadas pela representante referem-se à especificação de parâmetros para a ração animal a ser fornecida (percentagem mínimas ou máximas de extrato etéreo, umidade, cálcio, fósforo etc.) sem a devida justificação técnica e que importaram em restrição da competitividade;

considerando que outro certame, realizado pela UPFR em 2024 (Pregão 900045/2024) para aquisição dos mesmos produtos, apresentou a mesma irregularidade, sendo objeto de alertas expedidos por meio do Acórdão 4.647/2025 – 1ª Câmara;

considerando que cinco propostas foram desclassificadas por não atenderem às especificações estabelecidas no edital, mas que a diferença entre as propostas vencedoras e a melhores propostas desclassificadas foi de apenas R\$ 9.044,80;

considerando a baixa materialidade do potencial prejuízo, muito superior aos gastos que seriam incorridos com a eventual relicitação dos itens com especificações inadequadamente justificadas;

considerando que já indeferi, em 15/09/2025, por meio de despacho, o pedido de adoção de medida cautelar;

considerando que foi promovida a oitiva da universidade em relação ao descumprimento de orientação anterior do Tribunal e que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar a falha; e

considerando a necessidade de reiterar o comando expedido e de alertar a universidade para as consequências de novo descumprimento das orientações emanadas por esta Corte de Contas;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, bem como no parecer da unidade técnica, em:

- a) conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;
- b) dar ciência à Universidade Federal Rural de Pernambuco sobre a seguinte irregularidade, identificada no Pregão 90006/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção



de outras ocorrências semelhantes: a exigência de especificações técnicas que tenham potencial de restringir a competitividade sem a devida justificativa nos documentos de planejamento do certame (Estudo Técnico Preliminar e/ou Termo de Referência) contraria o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, e a jurisprudência deste Tribunal (e.g. Acórdão 2.407/2006-Plenário e Acórdão 749/2022-Plenário);

c) alertar à Universidade Federal Rural de Pernambuco que novo descumprimento de decisão deste Tribunal sujeita os agentes envolvidos à multa, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992;

d) comunicar esta decisão à representante e à unidade jurisdicionada;

e) arquivar os autos.

1. Processo TC-017.137/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1 Representante: Farelo JP Indústria e Comércio de Rações Ltda.

1.2. Unidade: Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP)

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: Luciana Meira Lins Miranda (OAB/PB 21.040)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1112/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 2.789/2019-TCU- Plenário, proferido nos autos do TC 025.525/2018-2, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, c/c art.17 da Resolução 315/2020 TCU, ACORDAM em:

a. Em relação à Casa Civil da Presidência da República, considerar:

a.1.parcialmente implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

b. Em relação à Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, considerar:

b.1.implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

b.2.não implementada a recomendação constante do subitem 9.1.2.3 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

b.3.parcialmente implementada a recomendação constante do subitem 9.1.2.4 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

c. Em relação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, considerar em implementação a recomendação constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.789/2019-TCUPlenário;

d. Em relação à Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, considerar em implementação a recomendação constante do subitem 9.1.4 do Acórdão 2.789/2019-TCUPlenário;

e. Em relação à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento, considerar parcialmente implementada a recomendação constante do subitem 9.1.5 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

f. Em relação à Receita Federal do Brasil (RFB), ao Ministério da Educação (MEC) e ao Banco Central do Brasil (BCB), considerar implementada a recomendação constante do subitem 9.1.6 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

g. Em relação ao Instituto Nacional do Câncer (Inca), considerar parcialmente implementada a recomendação constante do subitem 9.1.6 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;



h. Em relação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), à Advocacia-Geral da União (AGU), à Polícia Rodoviária Federal (PRF), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), considerar parcialmente implementada a recomendação constante do subitem 9.1.7 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

i. Em relação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerar não implementada a recomendação constante do subitem 9.1.8 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

j. Em relação à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) do Ministério dos Transportes e ao Ministério da Saúde (MS), considerar parcialmente implementada a recomendação constante do subitem 9.1.8 do Acórdão 2.789/2019-TCU-Plenário;

l. Encaminhar cópia da instrução e do presente Acórdão aos seguintes órgãos e entidades, destacando que a deliberação ora encaminhada pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

- 1.1.Casa Civil da Presidência da República;
- 1.2.Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos;
- 1.3.Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
- 1.4.Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos;
- 1.5.Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- 1.6.Receita Federal do Brasil;
- 1.7.Ministério da Educação;
- 1.8.Banco Central do Brasil;
- 1.9.Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- 1.10.Instituto Nacional do Câncer;
- 1.11.Instituto Nacional do Seguro Social;
- 1.12.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- 1.13.Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- 1.14.Ministério da Agricultura e Pecuária;
- 1.15.Advocacia-Geral da União;
- 1.16.Polícia Rodoviária Federal;
- 1.17.Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- 1.18.Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;
- 1.19.Fundação Nacional de Saúde;
- 1.20.Secretaria Nacional de Trânsito do Ministério dos Transportes; e Ministério da Saúde.

m. Apensar os presentes autos ao TC 025.525/2018-2, processo que originou o acórdão ora monitorado, em atenção ao inciso II do art. 5º da Portaria-Segecex 27/2009 e nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014;

n. Arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-002.013/2024-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Banco Central do Brasil; Casa Civil da Presidência da República; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional de Saúde; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional do Câncer José de Alencar Gomes da Silva; Instituto Nacional do Seguro Social; Polícia Rodoviária Federal; Procuradoria-geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Governo Digital; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria-executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária; Secretaria-executiva do Ministério da Educação; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde.



- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
 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: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Advocacia-geral da União.
 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1113/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, e considerando que o presente processo foi autuado para acompanhar pagamento de dívida, em conformidade com o art. 14, III, da Resolução-TCU 259/2014. ACORDAM, por unanimidade, em dar quitação da multa cominada ao Sr. Marcos Vinícius de Almeida Nogueira, pelo item 9.2 do Acórdão 2.086/2024 – TCU – Plenário, proferido nos autos do processo TC 030.138/2017-5, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e informar aos interessados que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos. Após a adoção das medidas sugeridas e considerando que não há mais providências a serem adotadas em relação aos presentes autos, apensá-lo ao TC 030.138/2017-5.

Data Evento	D/C	Valor
02/10/2024	D	5.000,00
02/10/2024	C	500,00
14/11/2024	C	500,00
17/12/2024	C	500,00
15/01/2025	C	500,00
15/02/2025	C	300,00
19/03/2025	C	300,00
17/04/2025	C	350,00
17/05/2025	C	350,00
20/06/2025	C	350,00
18/07/2025	C	350,00
19/08/2025	C	300,00
15/09/2025	C	300,00
17/10/2025	C	200,00
17/12/2025	C	100,00
19/01/2026	C	100,00
25/02/2026	C	38,75
16/03/2026	C	30,00
27/03/2026	Saldo do débito	R\$ 70,70

1. Processo TC-015.834/2025-5 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
 1.1. Responsável: Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (317.578.981-15).
 1.2. Órgão/Entidade: Amazonas Distribuidora de Energia S.a. (privatizada); Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A.
 1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.



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

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

1.6. Representação legal: Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando José da Costa Carvalho Neto; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Marcos Aurélio Madureira da Silva; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Joaquim Antônio de Carvalho Brito; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Luiz Armando Crestana; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Radyr Gomes de Oliveira; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Tarcísio Estefano Rosa; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Ronaldo Ferreira Braga; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF) e outros, representando Marcos Vinícius de Almeida Nogueira; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Luis Hiroshi Sakamoto; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Pedro Mateus de Oliveira.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1114/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), relacionadas à execução de despesas de exercícios anteriores que estariam fora das hipóteses legalmente permitidas, em especial no exercício de 2024, que somariam R\$ 77 milhões.

Considerando que os autores requereram a concessão de medida cautelar “inaudita altera pars para condicionar, até a decisão sobre o mérito da questão, a realização de novos registros de despesas de exercícios anteriores pela TELEBRAS ao envio à Corte de Contas de todos os documentos comprobatórios de sua regular constituição”

Considerando que na presente representação não foram trazidas outras evidências além de informações relatadas em reportagem divulgada pela imprensa em 12/9/2024 (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/09/12/estatalvinculada-a-juscelino-filho-da-pedalada-fiscal-de-r-77-milhoes.htm>).

Considerando que após oitivas e diligências, verificou-se que, de fato, houve um crescimento expressivo no uso de despesas de exercícios anteriores por parte da Telebras.

Considerando, entretanto, que tal circunstância está relacionada com a reclassificação da Telebras como empresa estatal dependente a partir do exercício financeiro de 2020.

Considerando que a Telebras adotou diversas medidas adequadas visando solucionar o problema do volume crescente de despesas de exercícios anteriores, incluindo o envio de ofícios para o Ministério das Comunicações, para os órgãos centrais do sistema orçamentário e para parlamentares buscando a recomposição de seu orçamento e mencionando expressamente a necessidade de recorrer a despesas de exercícios anteriores.

Considerando que os dados referentes a 2024 enviados ao TCU pela Telebrás revelaram que mais de 95% das despesas de exercícios anteriores estavam relacionadas com contratações realizadas para a prestação do serviço finalístico da empresa, ou seja, prestação de serviços de telecomunicações para diversos órgãos e entidades estatais, bem como para viabilizar políticas públicas.

Considerando que eventual interrupção de prestação de serviços por parte da Telebras poderia trazer prejuízos para esses atores e para os beneficiários dessas políticas públicas, além de poder gerar



prejuízo para a estatal da ordem de centenas de milhões de reais, devido a necessidade de pagamento de multas contratuais.

Considerando que em face das alternativas possíveis não seria razoável exigir conduta diferente por parte da Telebras em face da complexidade e da singularidade desse caso concreto.

Considerando que ao longo do ano de 2025 a Telebras sanou a irregularidade de execução de despesas de exercícios anteriores, uma vez que foi retirada do orçamento fiscal e de seguridade social após a assinatura do seu contrato de gestão com o Ministério das Comunicações, com duração de cinco anos, renovável por igual período.

Considerando que, nesse cenário, não se faz necessário, no presente momento, a proposição de deliberações contendo qualquer medida corretiva, ante a perda de objeto devido à assinatura do contrato de gestão pela Telebras e o Ministério das Comunicações, sem prejuízo de eventuais futuras fiscalizações do TCU para acompanhar o contrato de gestão firmado e seus desdobramentos com a saída definitiva da Telebras da situação de dependência da União.

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 III e parágrafo único, e 276 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em:

a) conhecer da representação em análise, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, incisos III e VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, art. 9º, inciso IV, da Portaria-MPTCU 8/2021 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e considerar a análise prejudicada por perda de objeto em razão da assinatura do contrato de gestão entre a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) e o Ministério das Comunicações (MCom);

b) encaminhar cópia da presente deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser consultados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordãos:

b.1) à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras);

b.2) ao Ministério das Comunicações;

b.3) aos representantes;

c) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-022.993/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Aposos: 021.936/2024-2 (REPRESENTAÇÃO); 021.967/2024-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações; Ministério das Comunicações; Secretaria-executiva do Ministério das Comunicações (00.394.437/0001-57); Telecomunicações Brasileiras S.A. (00.336.701/0001-04).

1.3. Órgão/Entidade: Telecomunicações Brasileiras S.A. Telebras.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1115/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2026, sob a responsabilidade do Distrito Sanitário Especial Indígena - Interior Sul (Dsei/ISul) do Ministério da Saúde, com valor estimado de R\$ 84.726.540,96, cujo objeto é a contratação de



serviços contínuos de transporte, através da locação de veículos e disponibilização de motoristas, livre de quilometragem, sem combustível, com seguro total e manutenção, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Considerando que o denunciante alega a existência de inconsistências nos quantitativos de motoristas, deficiência na comprovação de aptidão técnica por subcomponente, ausência de exigência de Capital Circulante Líquido (CCL) e prazo de experiência insuficiente (3 anos);

Considerando que, quanto à qualificação técnica e econômico-financeira, o órgão jurisdicionado agiu dentro de sua margem discricionária, não havendo obrigatoriedade legal de fragmentação da qualificação por subcomponente ou de exigência de índices específicos como o CCL, desde que os critérios adotados sejam proporcionais e fundamentados, tendo agido em conformidade com a Lei 14.133/2021 e com a IN Seges/ME 81/2022;

Considerando, de igual modo, que o prazo de experiência de três anos é compatível com a jurisprudência desta Corte, visando não restringir indevidamente a competitividade;

Considerando, por outro lado, a existência de plausibilidade jurídica no que tange às inconsistências textuais, especificamente na "Relação de Itens" que indicava apenas uma unidade para a prestação de serviço de motoristas, em divergência com o Termo de Referência (TR), que detalhava corretamente os postos e motoristas por cidade;

Considerando que a Administração se omitiu ao não se manifestar nem corrigir tal divergência após ser instada por meio de impugnação, o que afronta o princípio da autotutela e o dever de revisão criteriosa do instrumento convocatório; e

Considerando, contudo, que tais falhas não comprometeram a competitividade nem o resultado do certame, visto que vinte empresas apresentaram propostas e a proposta classificada em segundo lugar oferece um desconto de 12,76% em relação ao valor estimado.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI; 43, inciso I; e 53 da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea "p"; 143, incisos III e V, alínea "a"; 234, 235 e 250, inciso I, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir a medida cautelar pleiteada, bem como em determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de dar ciência ao Dsei/ISul das seguintes impropriedades, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-004.803/2026-4 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão: Ministério da Saúde - Distrito Sanitário Especial Indígena - Interior Sul.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026).

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. Ciência:

1.8.1. dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena - Interior Sul (Dsei/ISul) do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90002/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.8.1.1. inconsistências textuais no Edital e seus anexos, relacionadas à quantidade total para a prestação de serviço de motorista, a qual constava da Relação de Itens apenas uma unidade, de forma diferente do TR que discriminava várias unidades, divididas por cidades, em afronta aos princípios da



transparência, da vinculação ao edital, da razoabilidade, da competitividade, da celeridade e da economicidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

1.8.1.2. ausência de manifestação sobre a totalidade da impugnação ao Edital, quando não respondeu ao questionamento sobre as inconsistências textuais no Edital e seus anexos, relacionadas à quantidade total para a prestação de serviço de motorista, a qual constava da Relação de Itens apenas uma unidade, de forma diferente do TR que discriminava várias unidades, divididas por cidades, além de não promover sua correção, em afronta ao art. 164 da Lei 14.133/2021, ao princípio da autotutela e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1414/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira).

ACÓRDÃO Nº 1116/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em certames diversos, cujos objetos são as contratações de serviços de buffet.

Considerando que, dos certames analisados, somente o Pregão Eletrônico 7/SebraePE/2026 (PE 7/2026) é da competência fiscalizatória do TCU;

Considerando que a representante alega, em síntese, que a exigência de licença sanitária vinculada a uma localização geográfica restritiva (raio de 100 km) cerceia a competitividade do certame e impõe barreiras indevidas ao exercício da atividade econômica por empresas sediadas em outras localidades;

Considerando que a exigência constante no item 7.6.1 do edital, ao demandar licença sanitária vinculada à localização geográfica específica como condição de habilitação, extrapola o rol de documentos permitidos para tal fase e impõe aos licitantes custos desnecessários anteriormente à celebração do contrato;

Considerando que tal previsão afronta diretamente a Súmula TCU 272, que veda a inclusão de exigências de habilitação para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos prévios à contratação, bem como o art. 17, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae;

Considerando que a qualificação técnica deve se restringir à comprovação da experiência, aptidão técnica e disponibilidade de recursos humanos e materiais para a execução do objeto, não devendo servir como barreira geográfica que obrigue interessados a manter estrutura administrativa prévia próxima à contratante apenas para participar do certame; e

Considerando, todavia, que a irregularidade não comprometeu a competitividade de forma insanável no caso concreto, visto que o certame contou com a participação de dez licitantes e apresenta baixa materialidade (R\$ 58.860,00).

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, incisos III e V, alínea “a”, 234, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da representação adiante indicada, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir o pedido de medida cautelar pleiteado, bem como em determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de dar ciência ao Sebrae/PE da seguinte impropriedade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.094/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Bagdad Produção e Restauro Ltda. (18.885.557/0001-12).

1.2. Entidade: Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas de Pernambuco (Sebrae-PE).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026).

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.6. Representação legal: Karin Borges Martins de Azevedo, representando Bagdad Producao e Restauero Ltda.

1.7. Ciência:

1.7.1. dar ciência ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas de Pernambuco (Sebrae/PE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Pregão Eletrônico 7/Sebrae-PE/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.1.1. exigência, na etapa de habilitação dos licitantes, que demanda dispêndios que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com a jurisprudência do TCU, insculpida na Súmula/TCU 272 e com os requisitos de habilitação presentes no art. 17, II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

ACÓRDÃO Nº 1117/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90018/2025 sob a responsabilidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) com valor estimado de R\$ 614.162,15, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de controle integrado de pragas e vetores urbanos.

Considerando que a representante alega, em síntese, a previsão de norma técnica revogada no edital (RDC Anvisa 52/2009 em vez da RDC Anvisa 622/2022) e a ausência de comprovação de qualificação técnico-operacional pela empresa vencedora, Gontijo Engenharia e Serviços Ltda., especificamente quanto ao atendimento do percentual de 40% da área total exigida no Termo de Referência;

Considerando que a falha em relação à norma revogada é formal, tratando-se de mero erro material e não comprometeu a competitividade nem a seleção da proposta mais vantajosa, a qual resultou em economia de 46,24% para a Administração;

Considerando que a análise técnica acerca da qualificação técnico-operacional demonstrou que a área total de 251.137,85 m² prevista no edital refere-se ao volume acumulado de aplicações ao longo de 36 meses, e não a uma execução simultânea em um único evento;

Considerando que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) utilizou metodologia proporcional mensal para avaliar a aptidão técnica, convertendo a metragem acumulada em ciclos operacionais equivalentes, o que evitou a criação de barreiras artificiais e materialmente inexequíveis à competição;

Considerando que os atestados apresentados pela empresa Gontijo Engenharia e Serviços Ltda. comprovam a execução de áreas mensais e anuais que superam as exigências proporcionais calculadas pela Administração, restando atendido o requisito de capacidade técnico-operacional do certame;

Considerando que o montante superior a 1,5 milhão de metros quadrados mencionado durante o julgamento administrativo decorreu de consolidação histórica aritmética apresentada pela licitante em contrarrazões, não servindo como parâmetro jurídico ou critério decisório real para a habilitação, que se pautou na análise proporcional das áreas; e

Considerando, por fim, que não foram identificados desvios de finalidade, erros de rito ou usurpação de competência, tendo o certame preservado o interesse público ao garantir uma contratação vantajosa.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, incisos III e V, alínea “a”; 234, 235 e 237, inciso VII, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como em determinar o seu arquivamento, dando ciência da presente deliberação ao representante e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.



1. Processo TC-023.107/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Representante: Cruzeiro Serviços Técnicos Eireli (22.575.793/0001-00).
 - 1.2. Órgão: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
 - 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026).
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.6. Representação legal: André Puppim Macedo (12004/OAB-DF), representando Cruzeiro Serviços Técnicos Eireli.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1118/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.651/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado PAR25, localizado no Porto Organizado de Paranaguá/PR, sob responsabilidade da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos vegetais;

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. informar à Autoridade Portuária de Paranaguá e Antonina que o TCU não identificou óbices ao acordo de execução antecipada das obras da primeira etapa do Píer T, objeto dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25, uma vez que a exclusividade é temporária e as vantagens identificadas excepcionam a vedação, estabelecida no subitem 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de concessão de preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário frente aos demais operadores portuários na utilização de infraestrutura de uso comum dos portos organizados em razão de investimentos realizados pelo arrendatário;

9.2. recomendar à Administração Portuária de Paranaguá e Antonina, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. elabore avaliação técnica do projeto elaborado pela BTG Commodities Sertrading e do respectivo orçamento previamente à celebração do aditivo, e caso a avaliação indique a necessidade, promova os ajustes pertinentes nos termos do acordo;

9.2.2. a partir da celebração do negócio proposto, a APPA mantenha preciso monitoramento da situação: a) das filas de atracação, b) da ocupação dos berços do Corex Leste e c) de alterações da participação no mercado dos terminais do Corex Leste, a partir da entrada em operação dos novos berços da Primeira Etapa do Píer T, para que, caso constatadas alterações significativas nos parâmetros monitorados com correlação com a exclusividade ou mediante fundamentada provocação dos demais



terminais, a APPA tenha dados e subsídios para justificar a tomada de decisão sobre a adoção de medida mitigadora de construção da Segunda Etapa do Píer T;

9.2.3. mediante ajuste do item 5.4 da minuta do acordo, as partes negociem e definam precisamente, considerando as potencialidades do negócio, um intervalo de variação de demanda a partir do qual a autoridade portuária possa solicitar o reequilíbrio, garantindo maior segurança jurídica quando for realizado o estudo de demanda ao término do período de exclusividade; e

9.2.4. nas próximas situações em que for adotada a execução indireta de algum investimento obrigatório em área comum do porto, a exemplo da Segunda Etapa do Píer T, realize consulta pública entre todos os arrendatários locais para a seleção do interessado, em observância ao princípio da isonomia;

9.3. informar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários da presente decisão para que adote as medidas que julgar adequadas, tendo em vista as suas competências previstas da Lei 10.233/2001 e na Portaria-Minfra 530/2019; e

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1118-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1119/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.473/2022-5.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em recurso de revisão em tomada de contas especial

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto) ().

3.2. Responsáveis: Nova Guia Construções Ltda (08.428.937/0001-74); Solange Sousa Kreidloro (270.723.668-30).

3.3. Recorrente: Solange Sousa Kreidloro (270.723.668-30).

4. Órgão/Entidade: Município de Nova Bandeirantes - MT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

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

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

8. Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12794/OAB-DF) e Mauro Porto (12878/OAB-DF).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que ora se discutem embargos de declaração opostos por Solange Sousa Kreidloro, contra o Acórdão 470/2026-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 art. 34 da Lei 8.443/1992, em:



9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, uma vez que foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelo art. 34, caput, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1119-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1120/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.678/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Saúde Suplementar; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria -Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do Ministério da Saúde.

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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);

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. determinar ao Ministério da Saúde (MS), à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Conselho de Saúde Suplementar (Consu), que, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 180 dias, elaborem e apresentem a este Tribunal plano de ação para a adoção de medidas que visem a retomada e o fortalecimento das instâncias formais de governança da saúde suplementar:

9.1.1. reativação do Consu e o exercício efetivo das competências previstas no art. 2º do Decreto 10.236/2020, em conjunto com os arts. 35-A e 35-B da Lei 9.656/1998 e a Resolução Normativa 482/2022;

9.1.2. mecanismos de coordenação e monitoramento interinstitucional, alinhados às boas práticas de governança estabelecidas no item 2.7 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), no Guia de Análise Ex Ante do IPEA (2020) e no Decreto 9.203/2017;

9.1.3. respeito à natureza jurídica da Agência Nacional de Saúde Suplementar como autarquia sob regime especial (Lei 9.961/2000, art. 1º, §1º; Lei 13.848/2019, art. 3º), visando garantir o equilíbrio entre autonomia regulatória e supervisão legítima;

9.2. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, adotem as medidas pertinentes para viabilizar a



efetiva implementação da autonomia financeira da ANS, nos termos do art. 3º da Lei 13.848/2019 c/c os arts. 17 e 18 da Lei 9.961/2000, visando compatibilizar a estabilidade orçamentária da Agência com as restrições fiscais da União e assegurar condições adequadas ao pleno exercício de suas funções regulatórias;

9.3. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, em articulação com a ANS e o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, aperfeiçoem o processo de definição do referencial monetário da ANS, observando as seguintes diretrizes:

9.3.1. encaminhamento prévio da ANS à SOF/MPO de sua projeção quadrienal de necessidades orçamentária, com base em seu planejamento estratégico e nas metas e programas do Plano Plurianual (PPA);

9.3.2. comunicação da SOF/MPO à ANS sobre o referencial monetário (RM), com antecedência suficiente, a fim de permitir a adequação da proposta orçamentária anual;

9.3.3. apresentação de justificativa formal pela SOF/MPO quando o RM fixado for inferior ao valor demandado, indicando medidas que possibilitem à ANS executar suas atividades essenciais, em conformidade com o art. 3º da Lei 13.848/2019;

9.3.4. elaboração pela ANS de sua proposta orçamentária anual, assegurando coerência com as metas do PPA e com seu planejamento estratégico institucional, com base no RM estabelecido;

9.3.5. consideração da experiência da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, como boa prática de planejamento plurianual e previsibilidade orçamentária, passível de adaptação à realidade da ANS;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, envidem esforços para viabilizar a alteração do art. 20, inciso I, da Lei 9.961/2000, com os seguintes objetivos:

9.4.1. sanar a lacuna legal reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo 1.123), que declarou inexigível a metodologia de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) prevista em ato infralegal (RDC 10/2000), por violação ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I; CTN, art. 97, IV);

9.4.2. restabelecer a cobrança da TSS com base em parâmetros legais, assegurando proporcionalidade entre o custo regulatório e o valor arrecadado, bem como previsibilidade e estabilidade ao financiamento das atividades regulatórias da ANS;

9.5. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, plano de ação para Transparência de Informações Estratégicas do Setor de Saúde Suplementar, visando subsidiar o enfrentamento das falhas de mercado identificadas, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para:

9.5.1. publicação de Índice de Variação das Despesas Médico-Hospitalares (VDMH);

9.5.2. avaliação da viabilidade de desenvolver e divulgar índices desagregados que identifiquem os principais fatores causais da variação das despesas médico-hospitalares;

9.5.3. publicação de índice sobre rotatividade de beneficiários, com recortes analíticos relevantes;

9.6. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva plano de ação, com detalhamento de ações, cronograma de implementação e responsáveis, para estabelecimento progressivo de elementos estruturantes para competição baseada em valor, identificados pela literatura especializada, organismos internacionais e experiências exitosas, considerando:



9.6.1. reestruturação do Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, visando ampliação do alcance setorial, capacidade institucional e alocação de recursos adequados;

9.6.2. padronização de resultados clínicos e estabelecimento de trajetória progressiva para coleta e divulgação por prestadores;

9.6.3. fortalecimento da atenção primária coordenadora e estabelecimento de diretrizes sobre organização de unidades de prática integrada por condição de saúde;

9.6.4. definição de pacotes de serviços por linhas de cuidado em articulação com o Ministério da Saúde, e estabelecimento de critérios de credenciamento que valorizem mensuração e divulgação de resultados;

9.7. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, plano de ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade, observando os referenciais de governo federal e do TCU para avaliação de políticas públicas e as diretrizes de governança pública do Decreto 9.203/2017, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação para:

9.7.1. revisar o modelo lógico dos programas, identificando eventuais falhas na cadeia causal entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos;

9.7.2. definir indicadores mensuráveis para cada componente do modelo lógico, permitindo monitoramento sistemático do desempenho;

9.7.3. estabelecer controles gerenciais, orçamentários e financeiros que permitam identificar e acompanhar recursos alocados aos programas, viabilizando análises de custo-efetividade e garantindo transparência, accountability e gestão orientada a resultados;

9.7.4. avaliar a pertinência de manter programas voluntários sem demonstração de efetividade e a necessidade de estabelecer elementos estruturantes para competição baseada em valor.

9.8. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 180 dias, desenvolvam plano de ação conjunto para estabelecimento de coordenação institucional e infraestrutura de dados necessária à implementação de estratégia nacional de cuidado baseado em valor, integrando a estratégia entre o setor público e a saúde suplementar, especialmente quanto ao estabelecimento de metas compartilhadas e responsabilidades explícitas de cada instituição, definição de padrões nacionais de interoperabilidade entre sistemas de informação, e desenvolvimento de infraestrutura tecnológica integrada que suporte à decisão baseada em resultados e evidências;

9.9. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em cumprimento ao art. 13, §§ 2º e 4º, do Decreto 10.411/2020, inclua em sua agenda regulatória formal, em momento adequado ao seu planejamento, a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR do Índice de Desempenho da Saúde Suplementar – IDSS ou dos programas vigentes de indução de qualidade que a Agência considerar mais relevantes, observando os critérios de priorização estabelecidos no art. 13, §3º, do referido Decreto, sem prejuízo das avaliações mais flexíveis contempladas na determinação sobre elaboração de Plano de Ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade;

9.10. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina medidas para conferir efetividade ao Buscador de Planos de Saúde na redução de assimetria informacional e na promoção de escolhas baseadas em qualidade assistencial, considerando:

9.10.1. aprimoramento funcional com integração de indicadores de qualidade definidos pela Agência e implementação de melhorias, tais como filtros e ordenações por características assistenciais relevantes; e

9.10.2. priorização da disponibilização estruturada de dados via API para desenvolvimento de soluções privadas, incluindo-a na próxima revisão do Plano de Dados Abertos.



9.11. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reavalie sua estratégia regulatória fundamentada exclusivamente em indução reputacional voluntária;

9.12. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que, considerando os recursos disponíveis, estabeleça programa de capacitação de servidores em temas estratégicos para atuação regulatória no setor de saúde suplementar, abrangendo: modelos assistenciais baseados em valor em saúde e experiências internacionais, análise econômica do direito aplicada à regulação de mercados de saúde, e métodos de avaliação de resultado regulatório;

9.13. dar ciência à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a concretização dos riscos identificados no Acordo de Cooperação Técnica 21/2024, tais como uso indevido da marca ou imagem institucional da ANS para fins comerciais, apropriação de benefícios indiretos pelas entidades parceiras, comercialização de produtos ou serviços derivados do sistema desenvolvido, ou participação de agentes com conflito de interesses em decisões regulatórias, configura irregularidade por inobservância aos princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 3º, inciso I, 4º, caput, e 5º, da Lei 12.813/2013, podendo sujeitar os responsáveis às sanções previstas no art. 12 da referida Lei, que caracteriza tais condutas como atos de improbidade administrativa;

9.14. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em articulação com o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.14.1. considerando os princípios da racionalidade administrativa e da universalidade e equidade das ações de saúde e estabelecidos nos arts. 37 e 196 da Constituição Federal/1988; o §3º do art. 10-D da Lei 9.656/1998 e art. 19-Q, §2º e 3º, da Lei 8.080/1990; e com o objetivo de assegurar coerência regulatória e a sustentabilidade do setor de saúde suplementar, bem como diminuir a assimetria entre setores e a potencial insegurança jurídica, avalie a conveniência e oportunidade para criar de mecanismos normativos, a fim de:

9.14.1.1. fortalecer a integração entre Conitec e Cosaúde, garantindo isonomia técnica e racionalidade administrativa no que se refere à análise da evidência científica, eficácia e custo-efetividade, mantendo, de forma complementar, a análise do impacto econômico e setorial da incorporação de novas tecnologias separadas por setor;

9.14.1.2. assegurar que a análise do impacto orçamentário específico da saúde suplementar seja obrigatória em todos os casos de atualização do Rol de Cobertura de Procedimentos e Eventos de Saúde da ANS; e

9.14.1.3. estabelecer parâmetros econômicos complementares, como o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) como preço-teto autorizado para vendas de medicamentos/procedimentos de alto custo ou impacto ao setor suplementar, mecanismos de compartilhamento de risco com a indústria farmacêutica ou compra conjunta com o SUS, para mitigar riscos de sustentabilidade em tecnologias de alto custo ou impacto, quando da incorporação de tecnologia de saúde decorrer de decisão favorável da Conitec, decorrente do §10 do art. 10 da Lei 9.656/1998.

9.14.2. considerando o art. 3º da Lei 9.961/2000 e as Súmulas do STF 60 e 61 (Tema 1234), bem como a decisão da Suprema Corte no âmbito da ADI 7.265, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos normativos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de:

9.14.2.1. estabelecer critérios técnicos, científicos e econômicos mínimos (eficácia de alto nível e custo-efetividade) para pedidos de cobertura extra-Rol amparados pelo § 13 do art. 10, de modo a equilibrar a proteção do direito individual do beneficiário com o interesse coletivo e a sustentabilidade econômico-financeira do setor; e

9.14.2.2. reforçar o papel da Saúde Baseada em Evidências (SBE) como parâmetro obrigatório para pedidos de cobertura extra-Rol e a autocontenção/deferência judicial às análises técnico-regulatórias da ANS, em consonância com o entendimento do STF;



9.14.3. considerando a Lei 13.709/2018, arts. 7º, III, e 11, II, “F”, avalie a conveniência e oportunidade de propor alternativas normativas e técnicas, para que seja restabelecida a obrigatoriedade do CID no Padrão TISS, mediante ajuste legislativo ou medida judicial superveniente, fundamentada na Lei Geral de Proteção de Dados, de forma a aperfeiçoar a análise epidemiológica, a mensuração de prevalências, a avaliação de custo-efetividade e o acompanhamento pós-incorporação de tecnologia de saúde;

9.14.4. considerando o art. 4º, inciso II, da Lei 9.961/2000, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de instituir hipóteses excepcionais de flexibilidade de prazos ou priorização de análises de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) com base em critérios objetivos e públicos (p. ex., impacto epidemiológico, ausência de alternativas terapêuticas, custo-efetividade/impacto orçamentário, relevância clínica), permitindo avaliações conjuntas por condição/linha de cuidado quando isso aumentar a racionalidade técnica, mas preservando a diretriz de celeridade estabelecida na Lei 14.307/2022, devendo ser publicizadas as justificativas técnicas dos casos concretos da flexibilização/priorização/avaliação conjunta, a fim de garantir transparência e isonomia das análises;

9.15. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, bem como os arts. 3º e 4º, incisos XXIII e XXIV, da Lei 9.961/2000 e o art. 13, inciso V da RN/ANS 483/2022, que adote medidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado com esse Conselho, a fim de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e subsidiar magistrados nas análises de processos judiciais envolvendo saúde suplementar e, assim, reduzir a assimetria informacional, fortalecer a previsibilidade regulatória e fomentar decisões alinhadas às evidências científicas e às boas práticas regulatórias, contribuindo para a isonomia entre beneficiários e a sustentabilidade econômico-financeira da saúde suplementar, a exemplo da criação de ambiente virtual seguro e/ou outras alternativas administrativas e tecnológicas que os signatários entenderem pertinentes, que possibilite:

9.15.1. disponibilizar decisões administrativas, pareceres técnicos e Relatórios de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) da ANS;

9.15.2. integrar a ANS aos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus) e ao sistema e-NatJus;

9.15.3. disponibilizar informações individualizadas e agregadas da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) para apoiar magistrados na análise de padrões setoriais e na compreensão do funcionamento do mecanismo de mediação, sem prejuízo de sua natureza administrativa e conciliatória, e com estrito resguardo à proteção de dados pessoais e sensíveis, respeitando as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018);

9.15.4. utilizar sistematicamente dados de processos judiciais como insumo para o planejamento e a priorização das ações fiscalizatórias da ANS, com o objetivo de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e ampliar sua capacidade de atuação preventiva frente aos riscos que contribuem para a judicialização da saúde suplementar, respeitando as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018);

9.16. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.16.1. considerando os arts. 3º e 4º, inciso XXI, da Lei 9.961/2000, avalie a conveniência e oportunidade de realizar estudos econométricos para quantificar o impacto da judicialização sobre reajustes, sinistralidade e sustentabilidade do setor, a fim de permitir identificar o efeito desse fenômeno sobre os preços e custos, gerando subsídios técnicos para políticas públicas visando o equilíbrio econômico-financeiro do setor e a proteção ao consumidor;

9.16.2. considerando o inciso I, § 3º, do art. 10-D da Lei 9.656/1998, avalie a conveniência e oportunidade de ampliar o acesso institucional da Agência a bases científicas de texto completo (bibliotecas/repositórios de revisões sistemáticas, bases biomédicas e econômicas de saúde), por meio de contratações ou consórcios públicos, com gestão de licenças, repositório institucional para



compartilhamento interno e capacitação metodológica da equipe, a fim de elevar a profundidade e a qualidade das análises de ATS e reduzir a dependência de fontes secundárias;

9.16.3. considerando o art. 4º, incisos XXIX e XXX, avalie a conveniência e oportunidade de adotar de medidas voltadas à revisão e aprimoramento do modelo de fiscalização e punitivo previsto nas RN 483/2022 e 489/2022 com vistas a aprimorar a sua eficácia regulatória, a fim de:

9.16.3.1. combinar a análise individual das reclamações dos beneficiários dos planos de saúde com ações planejadas e estratégicas que possam identificar padrões de conduta setorial, para otimizar o uso dos recursos disponíveis e ampliar o alcance da atuação regulatória, com os estabelecimentos de regras explícitas de priorização por relevância, risco e abrangência de beneficiários;

9.16.3.2. analisar, em conjunto aos órgãos competentes, alternativas para atualização monetária e/ou reindexação dos valores de multa, bem como ajustes de dosimetria e demais critérios das normas pertinentes, que preservem proporcionalidade e efetividade dissuasória, com o objetivo de assegurar a sua aptidão para orientar condutas e desestimular reincidências;

9.17. encaminhar à Comissão de Saúde do Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento cópia do relatório e do acórdão; e

9.18. encaminhar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) cópia do relatório e do acórdão, para conhecimento e eventuais providências no âmbito de suas competências relacionadas à defesa da concorrência e análise de atos de concentração no setor.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1120-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1121/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.124/2025-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (17.234.244/0001-31).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação legal: Adriana Fernandes Pereira, OAB/CE 21.199; Felipe Lima da Silva, OAB/CE 18.150; Monalisa Ferreira de Melo, OAB/CE 49.135; Priscila Cristinne Aquino Saraiva Franco, OAB/CE 25.911; Roberto Jorge Braun Vieira Neto, OAB/CE 27.646, e Victor Henrique Silva Lima, OAB-CE 31.651.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual para a resolução das controvérsias relativas ao Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL);



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 no art. 11 da IN-TCU 91/2022, sugerir ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, por meio da inserção de cláusulas que disponham sobre as questões tratadas a seguir:

9.1.1. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, a ser realizada sob o rito da IN-TCU 81/2018, exigir que a FTL apresente cronograma físico-financeiro detalhado capaz de justificar a distribuição dos aportes de capital ao longo da concessão;

9.1.2. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, seja demonstrada a segregação entre investimentos de expansão (Capex Incremental) e obrigações de manutenção preexistentes (Capex Base), ficando vedada a utilização dos recursos oriundos da indenização e da conversão de multas para o custeio destas últimas, nos termos do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021;

9.1.3. a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao regulamentar o acordo, estabeleça prazos máximos para a conclusão das atividades de descomissionamento pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A (FTL) e mecanismos sancionatórios na hipótese de atraso, a fim de mitigar o risco previsto na Cláusula 7.1.1.3 do Termo de Autocomposição;

9.1.4. a aplicação de recursos em mobilidade urbana (VLTs) seja condicionada à futura maturação técnica e à governança federativa, não sendo a presente solução consensual instrumento de validação prévia de projetos;

9.1.5. aditivo de prorrogação do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL) estabeleça que o inadimplemento das obrigações de fazer resultará na cobrança automática da indenização em seu valor integral, da FTL, conforme a IN-DNIT 01/2025;

9.1.6. a cláusula sancionadora referida no item anterior contenha dispositivo de renúncia prévia, expressa e irretratável da concessionária ao direito de questionar, em todas as esferas, a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo da referida norma do DNIT;

9.1.7. as medidas sugeridas nos itens 9.1.1 a 9.1.6 sejam incluídas na redação do Termo de Autocomposição como requisito para sua eficácia;

9.2. esclarecer que, havendo a concordância das partes externas com as sugestões de alteração listadas no item 9.1 deste Acórdão, o processo retornará ao Colegiado para deliberação final acerca da autorização para assinatura do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 11, § 3º, da IN-TCU 91/2022; e

9.3. informar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e à Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1121-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1122/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.856/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Município de Aquiraz/CE (07.911.696/0001-57) e Município de Paraíso do Tocantins/TO (00.299.180/0001-54).



4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos, Município de Aquiraz/CE e Município de Paraíso do Tocantins/TO.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade com aspectos operacionais, realizada nos municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO, para avaliar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos repassados por transferências especiais (emendas pix);

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. autorizar, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a constituição de processos apartados para realizar as audiências dos responsáveis indicados nos itens 175 e 182 do relatório de auditoria (peça 124);

9.2. dar ciência ao município de Paraíso do Tocantins/TO, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes irregularidades:

9.2.1. a utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no âmbito do contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019, para pagamentos no âmbito do contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, registrados no sistema transferegov.br, representa violação aos princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, caput e 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024;

9.2.2. a ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001, no sistema transferegov.br, representa violação ao princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, in fine, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpra a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF;

9.2.3. a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, in fine, da Lei 15.080/2024 e no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024;

9.3. dar ciência ao município de Aquiraz/CE, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes irregularidades:

9.3.1. o registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma transferegov.br, realizado após 60 (sessenta) dias do recebimento dos recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU 93/2024, e ao princípio da publicidade preconizado no art. 163-A da Constituição Federal;

9.3.2. a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais nos Planos de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, incisos I a III da Instrução Normativa TCU 93/2024;



9.3.3. a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, in fine, da Lei 15.080/2024 e no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024;

9.4. encaminhar a presente deliberação ao Supremo Tribunal Federal, para subsidiar a instrução da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, relatada pelo E. Ministro Flávio Dino, à presidência do Senado Federal, à presidência da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria-Geral da Casa Civil da Presidência da República, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e à Confederação Nacional dos Municípios, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI);

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que:

9.5.1. averigue possíveis irregularidades relatadas pelo TCE-MA, pelo TCE-MG e pelo TCE-PI de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, diante da previsão do art. 1º da IN-TCU 93/2024;

9.5.2. promova a revisão da IN-TCU 93/2024, a fim de observar as deliberações do STF acerca da competência deste Tribunal para fiscalizar e julgar as contas atinentes ao uso das verbas federais repassadas por meio de transferências especiais; e

9.6. arquivar o processo nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1122-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1123/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.685/2025-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Previdência Social.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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 auditoria realizada com o objetivo de, como subsídio à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, verificar as medidas adotadas em 2025 para a instituição do sistema integrado de dados das folhas de pagamento das organizações públicas, previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, e para a centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União num só órgão ou entidade, estabelecida no art. 40, § 20, da Constituição Federal,



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, e 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 230, 239 e 250 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Ministério da Previdência Social de que as hipóteses de verificação do Sistema Integrado de Dados (SID) em desenvolvimento no exercício de 2025 não contemplaram ocorrências – com impacto relevante nas folhas de pagamento – que apenas podem ser detectadas ou evitadas de modo eficiente com a realização de cruzamentos ou a integração das bases de dados das organizações públicas pertencentes a todas as esferas de governo;

9.2. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que 78 irregularidades relacionadas a situações envolvendo acumulação de cargos ou benefícios identificadas em 2025 ocorreram exclusivamente no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) (relação à peça 129 dos autos), indicando falha nos respectivos instrumentos de modernização e controle adotados;

9.3. autorizar o oportuno arquivamento dos autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1123-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1124/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.305/2022-9.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Abenildo Alves de Oliveira (354.708.524-15); Consorcio Rnest O. C. Edificações (10.710.987/0001-91); EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A. (08.402.620/0001-69); Fernando Luiz Viegas (806.879.031-49); Israel Bruno Bezerra de Lira (897.103.984-15); Nova Engevix Engenharia e Projetos S.a. (00.103.582/0001-31); Raphael Arthur Galvão Ramos (012.552.134-00).

3.2. Recorrente: EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A. (08.402.620/0001-69)..

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

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

8. Representação legal: Paola Allak da Silva (142.389/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.

8.1. Alana Abilio Diniz Vila Nova (35.470/OAB-DF), representando Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A.;

8.2. Daniel Araújo Lima (15.108/OAB-CE) e Lara Gurgel do Amaral Duarte Vieira (24.606/OAB-CE), representando EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A.

8.3. Arthur Lima Guedes (18.073/OAB-DF), representando Israel Bruno Bezerra de Lira, Abenildo Alves de Oliveira e Fernando Luiz Viegas



8.4. Juliano Barbosa de Araújo (252.482/OAB-SP), representando Raphael Arthur Galvão Ramos

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos a acórdão proferido em tomada de contas especial instaurada para apuração de sobrepreço em contrato referente à execução das edificações da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE,

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 presentes embargos de declaração, nos termos do art. 34, caput e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, não os acolher; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1124-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1125/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.065/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento, no qual se examina o relatório quadrimestral elaborado em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2001,

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 na Lei Complementar 101/2000, arts. 54 e 55, em:

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento a este Tribunal dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da mencionada lei complementar e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;



9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3. considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007;

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

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1125-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1126/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.130/2025-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Ministério da Educação.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada com o objetivo de, como subsídio à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, avaliar a efetividade da atuação governamental nos programas de Educação Profissional e de Educação Superior,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, e 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 230, 239 e 250 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Educação que:

9.1.1. estabeleça e implemente metodologia padronizada para identificação e mensuração das necessidades de financiamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das universidades, com base em critérios técnicos, parâmetros de custo e evidências empíricas, de modo a subsidiar o aprimoramento das matrizes de alocação de recursos discricionários;



9.1.2. no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2028-2031, revise os objetivos, as metas e os indicadores dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), de forma que passem a medir resultados dos programas, e não apenas a entrega de produtos, adotando, no mínimo, as seguintes medidas:

9.1.2.1. revisão dos indicadores e das metas para que deixem de medir apenas quantidade (como número de matrículas, projetos ou obras apoiadas) e passem a refletir resultados, como permanência dos estudantes, conclusão de cursos e operacionalização das estruturas entregues, caracterizada por disponibilidade de recursos humanos, equipamentos e insumos necessários;

9.1.2.2. inclusão de indicadores que permitam identificar a demanda por vagas não atendida, o perfil socioeconômico dos estudantes, a distribuição territorial da oferta de ensino e o uso efetivo das estruturas financiadas, de modo a orientar a priorização na alocação de recursos segundo critérios de necessidade e de equidade, nos termos do art. 165 da Constituição Federal, especialmente quanto à integração entre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, assegurando que os resultados das avaliações retroalimentem a formulação, a revisão e a execução do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

9.1.3. incorpore informações relativas aos resultados dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), como permanência dos estudantes, conclusão de cursos e operacionalização das estruturas entregues, ao balanço da avaliação do PPA 2024-2027, prevista no art. 17 da Lei 14.802/2024;

9.2. autorizar o monitoramento das recomendações no âmbito da fiscalização setorial dos programas da função Educação a ser instaurada para subsidiar a análise das Contas do Governo do exercício de 2026;

9.3. autorizar o oportuno arquivamento dos autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1126-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1127/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.037/2024-5.

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

3. Responsável: Maria Gabriela Nogueira Gomes (641.266.687-72)

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

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 processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de concessão indevida de benefícios previdenciários,

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. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas da sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante 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 RITCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2012	3.747,93
7/8/2012	3.747,93
7/4/2011	3.531,13
10/5/2010	0,58
8/11/2016	4.967,72
7/7/2010	3.270,35
7/12/2010	1.659,21
7/2/2013	3.980,30
7/8/2008	0,80
8/9/2011	13,93
10/9/2008	0,16
7/6/2016	4.967,72
8/9/2016	2.483,86
5/9/2014	4.202,37
8/5/2014	4.202,37
7/7/2015	4.464,17
8/5/2015	4.464,17
7/7/2016	4.967,72
5/12/2008	735,65
7/4/2016	4.967,72
8/9/2015	4.464,17
5/8/2011	3.531,13
7/10/2010	3.318,42
9/4/2012	3.747,93
8/1/2016	4.464,17
9/9/2010	3.318,42
7/10/2008	0,09
7/8/2014	4.202,37
7/10/2014	4.202,37
10/9/2008	2.942,58
23/6/2010	0,58
7/12/2011	1.766,56
9/11/2015	4.464,17
5/12/2008	2.942,58



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/8/2016	4.967,72
12/4/2010	0,58
7/12/2011	3.533,12
8/9/2016	4.967,72
5/12/2014	4.202,37
7/3/2013	3.980,30
8/7/2009	0,34
5/4/2013	3.981,03
7/6/2017	5.294,59
7/3/2016	4.967,72
10/8/2009	3.081,17
9/9/2010	0,12
8/5/2009	3.081,17
7/12/2009	1.540,59
8/9/2011	1.766,56
8/4/2015	4.464,17
7/7/2010	0,58
7/11/2013	3.981,03
7/4/2009	82,14
6/3/2009	0,34
7/8/2017	5.294,59
10/11/2008	0,52
8/5/2017	5.294,59
7/10/2009	0,04
7/2/2012	3.747,93
7/8/2015	4.464,17
10/5/2010	3.270,35
6/6/2014	4.202,37
7/11/2014	4.202,37
23/6/2010	3.270,35
6/7/2012	3.747,93
10/11/2008	2.942,58
10/9/2012	3.747,93
7/2/2011	3.531,13
11/2/2010	3.270,35
7/1/2011	3.318,42
9/8/2010	3.318,42
10/9/2009	3.081,17
7/12/2012	1.873,97
8/1/2010	3.081,17



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/6/2013	3.981,03
7/12/2015	4.464,17
8/9/2011	3.533,12
10/8/2009	0,34
8/1/2013	3.747,93
5/12/2014	2.101,19
9/9/2010	1.659,21
7/10/2011	3.533,12
22/7/2008	0,40
7/10/2013	3.981,03
9/1/2009	2.942,58
6/1/2017	4.967,72
7/10/2016	4.967,72
8/3/2010	3.270,35
8/1/2014	3.981,03
12/4/2010	3.270,35
11/2/2010	21,78
7/7/2017	5.294,59
6/5/2016	4.967,72
8/3/2010	0,58
8/9/2017	5.294,59
7/6/2011	3.531,13
7/12/2009	0,81
10/9/2008	735,64
7/2/2017	5.294,59
8/1/2015	4.202,37
8/5/2009	0,34
7/12/2016	4.967,72
6/2/2015	4.464,17
10/9/2009	0,46
7/2/2014	4.202,37
5/12/2008	0,98
6/3/2009	3.081,17
11/2/2010	0,80
7/4/2009	0,20
7/7/2011	3.531,13
8/9/2017	2.647,29
19/6/2009	0,34
5/7/2013	3.981,03
7/8/2008	2.942,58


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/11/2012	3.747,93
6/1/2012	3.533,12
8/5/2013	3.981,03
16/11/2009	3.081,17
16/11/2009	0,98
12/3/2014	4.202,37
7/7/2014	4.202,37
22/7/2008	686,60
9/1/2009	0,89
7/10/2015	2.232,08
7/10/2015	4.464,17
7/4/2009	3.081,17
8/6/2012	3.747,93
9/2/2009	0,75
8/1/2010	0,98
7/12/2010	3.318,42
7/12/2009	3.081,17
6/9/2013	1.990,51
7/4/2017	5.294,59
7/10/2009	3.081,17
7/8/2013	3.981,03
8/11/2011	3.533,12
6/9/2013	3.981,03
8/5/2012	3.747,93
19/6/2009	3.081,17
7/12/2015	2.232,09
5/9/2014	2.101,18
6/3/2015	4.464,17
7/4/2014	4.202,37
6/5/2011	3.531,13
8/7/2009	3.081,17
8/11/2010	3.318,42
6/12/2013	1.990,52
7/3/2017	5.294,59
7/10/2008	2.942,58
5/2/2016	4.967,72
7/12/2016	2.483,86
9/2/2009	2.942,58
10/9/2012	1.873,96
6/12/2013	3.981,03



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2012	3.747,93
9/8/2010	288,42
8/6/2015	4.464,17
10/3/2011	3.531,13
10/9/2009	1.540,58
9/8/2010	0,80
7/3/2012	3.747,93
5/6/2009	3.181,79
7/1/2011	3.427,42
7/4/2009	85,21
14/10/2010	76,16
8/5/2015	4.609,95
8/11/2012	3.871,03
5/9/2014	2.169,80
5/12/2014	2.169,80
7/10/2011	3.649,17
7/7/2008	3.003,96
7/2/2012	3.871,03
8/5/2008	3.003,96
8/9/2010	3.427,42
14/10/2010	0,21
7/12/2010	3.427,42
8/9/2016	5.129,95
7/7/2014	4.339,60
7/12/2012	1.935,52
8/5/2014	4.339,60
8/5/2008	0,30
8/9/2009	1.590,89
8/6/2015	4.609,95
7/12/2015	4.609,95
5/10/2012	3.871,03
9/4/2012	3.871,03
1/9/2017	364,50
8/9/2009	3.181,79
8/11/2016	5.129,95
7/12/2010	1.713,71
7/2/2017	5.467,50
7/7/2010	3.377,15
7/10/2013	4.111,03
8/1/2010	3.181,79



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2009	3.181,79
7/10/2015	4.609,95
7/3/2016	5.129,95
14/12/2016	2.564,98
7/8/2013	4.111,03
6/9/2013	4.111,03
6/1/2017	5.129,95
7/3/2017	5.467,50
7/5/2010	3.377,15
7/11/2008	3.003,96
7/8/2015	4.609,95
10/9/2012	1.935,51
7/4/2014	4.339,60
8/1/2015	4.339,60
8/9/2016	2.564,97
11/8/2008	0,30
10/3/2011	3.647,11
7/12/2011	3.649,17
7/10/2009	3.181,79
7/4/2016	5.129,95
6/7/2012	3.871,03
7/12/2012	3.871,03
8/9/2011	3.649,17
5/12/2008	3.003,96
10/10/2008	0,30
6/5/2016	5.129,95
7/11/2013	4.111,03
7/4/2017	5.467,50
6/2/2009	3.003,96
7/7/2016	5.129,95
6/8/2010	236,34
14/10/2010	3.427,42
13/6/2008	0,30
8/1/2013	3.871,03
7/7/2011	3.647,11
8/11/2010	3.427,42
8/4/2015	4.609,95
6/3/2009	3.181,79
7/7/2008	0,30
8/5/2012	3.871,03


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/2/2013	4.111,03
8/9/2011	1.824,58
7/12/2015	2.304,98
5/12/2008	1.251,65
5/4/2013	4.111,03
13/6/2008	3.003,96
7/8/2009	3.181,79
5/8/2016	5.129,95
11/8/2008	3.003,96
6/12/2013	4.111,03
5/2/2016	5.129,95
7/10/2016	5.129,95
5/5/2008	3.003,96
7/6/2016	5.129,95
8/5/2009	3.181,79
7/12/2011	1.824,59
14/12/2016	5.129,95
8/5/2017	5.467,50
6/9/2013	2.055,51
5/9/2008	1.251,65
6/1/2012	3.649,17
6/6/2014	4.339,60
6/5/2011	3.647,11
7/2/2014	4.339,60
7/10/2015	2.304,97
7/7/2015	4.609,95
7/8/2014	4.339,60
7/8/2017	5.467,50
7/8/2012	3.871,03
7/3/2013	4.111,03
8/6/2010	3.377,15
8/1/2016	4.609,95
10/9/2012	3.871,03
5/8/2011	3.647,11
7/7/2009	3.181,79
7/6/2017	5.467,50
6/3/2015	4.609,95
8/9/2011	14,42
7/3/2012	3.871,03
8/5/2013	4.111,03



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
9/11/2009	3.181,79
7/6/2011	3.647,11
5/2/2010	21,78
8/9/2015	4.609,95
8/1/2014	4.111,03
7/12/2009	1.590,90
5/12/2014	4.339,60
5/3/2010	3.377,15
12/3/2014	4.339,60
10/10/2008	3.003,96
6/2/2015	4.609,95
8/9/2010	1.713,71
7/4/2009	3.181,79
5/9/2008	3.003,96
7/11/2014	4.339,60
6/12/2013	2.055,52
7/7/2017	5.467,50
8/6/2012	3.871,03
7/4/2011	3.647,11
5/9/2014	4.339,60
5/5/2008	0,30
9/11/2015	4.609,95
7/2/2011	3.647,11
6/8/2010	3.416,54
5/2/2010	3.377,15
7/6/2013	4.111,03
8/4/2010	3.377,15
7/10/2014	4.339,60
8/11/2011	3.649,17
5/7/2013	4.111,03
8/1/2009	3.003,96
5/9/2008	0,65
1/8/2011	0,13
1/7/2011	0,13
1/9/2010	3.406,90
1/11/2012	0,85
3/9/2013	2.043,59
1/7/2011	3.625,28
2/5/2012	0,85
3/8/2009	3.163,33



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/4/2013	4.087,18
1/3/2010	3.357,55
1/2/2012	0,85
3/1/2011	3.406,90
3/9/2012	1.923,93
4/6/2013	4.087,18
2/5/2012	3.847,86
2/12/2010	0,61
1/9/2011	14,28
1/9/2011	1.813,66
1/10/2009	3.163,33
1/10/2013	0,03
1/8/2013	0,43
1/10/2013	4.087,18
1/6/2011	0,13
2/12/2010	1.703,45
2/8/2010	296,10
3/5/2010	3.357,55
1/9/2010	1.703,45
1/8/2012	0,85
3/10/2011	0,55
1/3/2012	0,85
1/2/2011	0,88
1/3/2013	0,12
1/11/2010	3.406,90
1/6/2010	3.357,55
6/5/2013	4.087,18
1/12/2011	1.813,66
1/3/2011	3.625,28
11/3/2014	4.314,42
1/12/2011	0,49
3/10/2011	3.627,32
1/11/2013	0,43
2/1/2014	0,15
21/10/2008	1.409,81
2/12/2013	2.043,59
1/9/2011	3.627,32
1/10/2012	3.847,86
1/7/2010	3.357,55
1/4/2011	3.625,28



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/2/2012	3.847,86
1/6/2012	3.847,86
1/9/2009	3.163,33
3/9/2013	0,44
1/3/2012	3.847,86
8/2/2013	4.086,42
1/10/2010	3.406,90
11/3/2014	0,10
2/1/2014	4.087,18
2/1/2013	3.847,86
1/11/2013	4.087,18
1/2/2010	21,78
2/7/2012	0,85
1/4/2010	3.357,55
1/10/2012	0,85
3/9/2013	4.087,18
2/12/2013	0,32
1/3/2011	0,88
4/5/2009	3.163,33
1/8/2013	4.087,18
2/4/2012	0,85
1/12/2009	3.163,33
1/11/2011	0,55
2/7/2012	3.847,86
6/1/2012	0,55
2/1/2009	3.021,04
2/3/2009	3.163,33
1/12/2009	1.581,67
1/4/2013	0,53
1/3/2013	4.086,42
1/6/2012	0,85
3/2/2014	0,04
1/6/2011	3.625,28
1/9/2011	0,83
2/5/2011	3.625,28
1/4/2009	86,07
8/2/2013	0,12
1/4/2011	0,88
1/11/2012	3.847,86
2/8/2010	3.406,90



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/2/2009	3.021,04
1/2/2011	3.625,28
1/12/2011	3.627,32
1/2/2010	3.357,55
3/12/2012	1.923,93
6/5/2013	0,53
1/9/2009	1.581,66
2/4/2012	3.847,86
4/6/2013	0,53
3/7/2013	4.087,18
1/4/2009	3.163,33
1/8/2011	3.625,28
3/7/2013	0,53
3/1/2011	0,13
2/12/2013	4.087,18
2/5/2011	0,13
1/11/2011	3.627,32
1/7/2009	3.163,33
3/12/2012	0,14
4/1/2010	3.163,33
3/11/2008	3.021,04
1/12/2008	755,26
6/1/2012	3.627,32
2/12/2010	3.406,90
3/2/2014	4.314,42
1/8/2012	3.847,86
1/6/2009	3.163,33
1/12/2008	3.021,04
3/12/2012	3.847,86
3/9/2012	3.847,86
3/11/2009	3.163,33
3/9/2012	0,92

9.2. aplicar à sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes multa no valor de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), 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. 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;



9.4. considerar graves as condutas praticadas pela sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inabilitar a sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270, do RITCU;

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis; e

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1127-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1128/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.548/2026-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Risoneide Almeida Ferreira, representando Krmd Transportes e Edificações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica (CE) 90.002/2026 sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com valor estimado de R\$ 2.104.807,72, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia para a execução da obra de retomada e conclusão da construção da quadra escolar coberta com vestiário em Maragogipinho, no citado município,

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 representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que:

9.2.1. promova os ajustes cabíveis na plataforma Compras.gov.br, de forma a prever a possibilidade de apresentação prévia garantia da proposta como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas nesse sistema de licitações;

9.2.2. edite ato normativo regulamentando o uso da garantia da proposta nas licitações da Administração Pública Federal;

9.3. recomendar à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) que, enquanto o regulamento sugerido no subtópico acima não for editado, avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de



referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a disciplinar a utilização da garantia da proposta no certame licitatório, abrangendo os seguintes aspectos, entre outros:

- 9.3.1 o momento de apresentação da garantia da proposta;
- 9.3.2. a compatibilização da exigência de garantia da proposta quando utilizado o sigilo do orçamento estimativo da contratação;
- 9.3.3. os pressupostos para execução da referida garantia, tal como a possibilidade de acioná-la em virtude da não apresentação ou apresentação incompleta dos documentos exigidos para a contratação, assim como a necessidade ou não de instauração de processo sancionador prévio; e
- 9.3.4. o tratamento a ser dado à garantia da proposta nos casos em que o procedimento licitatório é suspenso por período indeterminado pelo órgão promotor do certame;
- 9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e à Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA;
- 9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1128-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1129/2026 – TCU – Plenário

- 1. Processo nº TC 021.341/2025-7.
- 2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
- 3. Interessados/Responsáveis: não há
- 4. Entidades: Ministério da Previdência Social e Ministério do Planejamento e Orçamento.
- 5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
- 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
- 8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Previdência Social, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para os desenvolvimentos econômico e social do país, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

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. Recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. assegure que os resultados dos monitoramentos e das avaliações das políticas previdenciárias sejam formalmente incorporados ao processo de formulação e revisão das leis de programas orçamentários, visando a otimização da alocação de recursos e a maximização do impacto social das intervenções governamentais;

9.1.2. promova a revisão dos indicadores e das metas do Programa 2314, com base em análise técnica que considere, de forma explícita: (i) a consistência metodológica dos indicadores; (ii) a

disponibilidade e a confiabilidade das bases de dados utilizadas; (iii) a aderência das metas à capacidade operacional dos serviços e ao volume de demanda; e (iv) a comparabilidade temporal dos resultados, especialmente nos casos de alteração de metodologia ou de critérios de apuração, com foco nos casos em que se verifiquem limitações na definição das metas ou na mensuração dos resultados, conforme evidenciado no processo de monitoramento do PPA;

9.1.3. aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento do PPA e da LOA no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), de modo a assegurar que as justificativas para desvios no desempenho dos indicadores e no alcance das metas: (i) descrevam, de forma objetiva, os fatores determinantes dos resultados observados; (ii) estabeleçam relação clara entre esses fatores, a execução das ações e os resultados alcançados; e (iii) sejam registradas de forma padronizada e rastreável, de modo a permitir sua utilização em análises comparativas e na avaliação do desempenho do programa;

9.1.4. adote medidas para que nas próximas revisões ou elaboração das leis orçamentárias, todos os pilares expressos no Objetivo Estratégico e no Objetivo Geral sejam desdobrados e mensurados de forma direta e explícita por meio dos Objetivos Específicos e dos respectivos indicadores, de modo a assegurar coerência lógica entre os níveis estratégico e operacional do planejamento;

9.1.5. adote medidas para que seja realizada, no que couber, a regionalização das metas vinculadas ao Programa 2314 no Plano Plurianual, com o estabelecimento de valores-alvo específicos por região e, quando aplicável, mais ambiciosos para aquelas que apresentem menor nível de cobertura previdenciária ou maior fragilidade institucional, de forma a refletir adequadamente as assimetrias regionais existentes e contribuir para o combate às desigualdades regionais;

9.1.6. adote medidas para assegurar a consistência entre execução física e execução financeira das programações orçamentárias associadas ao Programa 2314, mediante: (i) o alinhamento entre metas físicas, unidades de medida e produtos entregues; (ii) a vinculação explícita entre os resultados físicos e os recursos executados; e (iii) o registro, nos sistemas de monitoramento, de informações que permitam identificar e justificar eventuais divergências entre as duas dimensões;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento e Orçamento;

9.3. apensar definitivamente este processo ao TC 005.405/2026-2, relativa às contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2025, nos termos dos art. 36, caput, e 37 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1129-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1130/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.479/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.



4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização realizada visando aferir a legitimidade, a eficiência e a economicidade da gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Assistência Social, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), no exercício de 2025, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

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. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, de que a ausência de metodologia específica para o acompanhamento das metas e das despesas prioritárias dispostas no Anexo VII do Volume I do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025 dificulta a realização de acompanhamento diferenciado dessas ações ao longo das etapas de elaboração, aprovação e execução do orçamento, em desconformidade com o parágrafo único do art. 4º da Lei 15.080/2024;

9.2. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, que foram constatados, no exercício de 2025:

9.2.1. o não atingimento de 27,1% das metas estabelecidas em programas finalísticos, o que pode prejudicar a governança do PPA 2024-2027 e gerar repercussões negativas sobre o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade a benefícios assistenciais;

9.2.2. a existência de limitações na execução físico-financeira de várias ações analisadas, em desconformidade com o disposto no art. 165, § 10, da Constituição Federal, as quais foram evidenciadas pelo desempenho inferior a 95% em vinte ações, na dimensão financeira, e em quinze ações, na dimensão física, bem como pela dissociação entre execução física e financeira nas ações 8442, 217M, 21DV, 8458 e 8948, nas quais a liquidação atingiu patamar igual ou superior a 95%, enquanto a execução física permaneceu abaixo desse referencial;

9.2.3. a existência de fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129 – Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais, a partir das análises constantes do relatório de atributos dos programas do PPA 2024-2027, o que pode impactar negativamente a avaliação fidedigna de seu desempenho, além de afrontar o disposto no art. 17 da Lei 14.802/2024;

9.2.4. inconsistência na classificação da Ação 21CP – Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus – Covid-19 no PPA 2024-2027, por não se tratar de ação prioritária voltada ao atingimento de objetivo específico do Programa 5128 – Bolsa Família: proteção social por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, não possuir entrega associada e ter sido destacada para acompanhamento no Anexo VII do Volume I do PLOA 2025, em desconformidade com o estabelecido nos arts. 3º e 6º, § 1º, da Lei 14.802/2024;

9.3. informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que o teor deste acórdão, além do



relatório e do voto que fundamentaram esta deliberação e do relatório da Unidade Técnica, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. classificar as peças do presente processo, inclusive o relatório de auditoria e este acórdão, como públicos; e

9.5. apensar definitivamente este processo ao TC 005.405/2026-2, relativo às Contas do Presidente da República do exercício de 2025, nos termos dos arts. 36, caput, e 37 da Resolução 259/2014 deste Tribunal.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1130-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1131/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.493/2024-9.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

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

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, enviada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), por meio da qual requer informações sobre a execução de obras de manutenção e o panorama das concessões na rodovia BR-262;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento na alínea “b”, inciso I, do art. 4º, da Resolução-TCU 215/2008 e no inciso III, do art. 232 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento aos quesitos formulados no Requerimento 168/2024-CFFC, que:

9.1.1. quanto ao monitoramento e aos critérios de transparência das obras (quesitos “e” e “f”): este Tribunal realizou a Fiscalização 34/2025 focada no Contrato 06 00413/2023 (trecho leste não concedido da BR-262/MG), aplicando os padrões de controle externo para atestar a conformidade da execução contratual gerida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);

9.1.2. quanto à alocação de recursos e aos preços praticados (quesitos “j” e “k”): a contratação do serviço mediante o modelo de Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO) demonstrou-se eficiente e compatível com a urgência requerida, resultando na melhoria do Índice de Condição da Manutenção (ICM) da rodovia, com preços condizentes com os referenciais de mercado e ausência de indícios de superfaturamento;

9.1.3. quanto aos cronogramas e prazos contratuais (quesitos “i” e “l”): à época da inspeção, embora tenham sido constatados atrasos na execução de serviços funcionais, verificou-se que o saldo



remanescente de prazo do Contrato 06 00413/2023 era compatível para a conclusão das intervenções; de todo modo, esse ciclo de manutenção transitória encontra-se atualmente superado pela autorização para o início das obras definitivas de restauração estrutural da rodovia, ocorrida em março de 2026;

9.1.4. quanto à qualidade dos materiais (quesito “m”): os ensaios tecnológicos realizados pelas empresas executora e supervisora indicam que os insumos aplicados, a exemplo do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), estão em conformidade com as normas e os padrões de qualidade exigidos;

9.1.5. quanto à segurança viária, durabilidade e medidas corretivas (quesitos “h”, “n” e “o”): a fiscalização apontou riscos pontuais atinentes à implantação de acesso irregular desprovido de canteiro central no km 33 e à presença de trincas (couro de jacaré) na área dos acostamentos, mas tais constatações tendem a ser supridas pela recente celebração de novo contrato destinado às obras de restauração estrutural da rodovia, ao final de março de 2026;

9.2. informar, ainda, e em complementação às respostas aos quesitos “a” a “d” e “g” já prestadas por meio do Acórdão 219/2025-TCU-Plenário, que:

9.2.1. a Rota do Zebu (Uberaba a Betim) encontra-se sob gestão consolidada da concessionária Way-262, que assumiu a operação integral da via em março de 2025;

9.2.2. a Rota Sertaneja (BR-153/262/GO/MG) teve seu contrato assinado pela operadora Way Brasil, com encerramento da gestão provisória da operadora anterior ao final de março de 2026, encontrando-se atualmente habilitada para investimentos no âmbito do Reidi;

9.3. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, com fulcro no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008; e

9.4. arquivar os autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008, c/c art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1131-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1132/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.937/2025-9.

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

3. Interessado/Responsável:

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular

de benefício assistencial sem atender aos 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, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/3/2012	0,47
6/3/2012	580,53
5/4/2012	622,00
8/5/2012	622,00
5/6/2012	622,00
6/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
14/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
8/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	0,47
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
3/7/2013	678,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 20.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar Genésio Almeida Vinente 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, nos termos do 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1132-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1133/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.940/2025-0.

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

3. Interessado/Responsável:

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem atender aos 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, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2012	622,00
28/8/2012	248,80
28/8/2012	0,20
4/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
27/11/2012	0,20
2/1/2013	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	0,20
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00

9.3. aplicar a 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\$ 28.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Genésio Almeida Vinente 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, nos termos do 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para



comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1133-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1134/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.361/2025-4.

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

3. Interessado: Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

4. Unidades Jurisdicionadas: Financiadora de Estudos e Projetos; Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a governança, os fluxos decisórios e as práticas de transparência relacionados à aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com foco na atuação dos colegiados de decisão e nos processos de aprovação e definição de condições de financiamento pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep),

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. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito de suas competências:

9.1.1. instituem normativos prevendo declaração anual de conflito de interesse, tratamento e rastreio de conflito de interesse e partes relacionadas;

9.1.2. promovam, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o fortalecimento da capacidade institucional do MCTI, mediante a identificação, alocação e provimento de competências técnicas especializadas para o assessoramento do Conselho Diretor do FNDCT, nos termos da Lei 11.540/2007, tendo em vista a necessidade de fortalecer a capacidade de atuação independente do Conselho como instância de supervisão e governança do Fundo;



9.1.3. instituíam normativo interno, a exemplo de regimento ou ato equivalente, que formalize as competências das unidades do MCTI responsáveis por prestar apoio técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao Conselho Diretor do FNDCT;

9.2. recomendar à Finep, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1 institua, precedida de estudo técnico e projeto de implementação com prazo definido submetido ao Conselho de Administração, sistemática de rodízio de avaliadores entre analistas de mesma especialidade setorial, de modo a introduzir imprevisibilidade no processo de avaliação e aprovação de projetos sem comprometer a qualidade técnica das análises;

9.2.2. institua mecanismos de rastreio e afastamento automático da cadeia de avaliação e aprovação dos projetos;

9.2.3 publique dados sobre projetos reprovados, condições de financiamento e tempo de avaliação, observados os sigilos legalmente protegidos;

9.3. recomendar ao Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realize avaliações, inclusive quanto à necessidade de provimento e/ou redistribuição de cargos, em conjunto com os componentes do Conselho Diretor do FNDCT e com especialistas em governança, com vistas a identificar e definir as necessidades de conhecimentos especializados para apoiar e assessorar os conselheiros no desempenho de suas competências de governança estabelecidas pela Lei 11.540/2007;

9.4. recomendar à Finep, na condição de Secretaria-Executiva e responsável pela execução orçamentária do FNDCT no Siafi, e ao Conselho Diretor do FNDCT, na condição de instância superior de governança, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem controles para assegurar que a emissão de empenhos à conta de operações reembolsáveis observe os limites e condições definidos no Plano Anual de Investimentos vigente, ressalvada deliberação formal do Conselho Diretor que revise o plano aplicável; e

9.5. dar conhecimento desta decisão, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática do Senado Federal e à Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados, à Frente Parlamentar Mista da Indústria, à Frente Parlamentar Mista de Apoio ao Sistema Nacional de Fomento para o Financiamento do Desenvolvimento e à Frente Parlamentar da Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação, para subsidiar o debate legislativo sobre o aperfeiçoamento da governança do FNDCT, em especial quanto à acumulação, pela Finep, de funções de governança, gestão e operação, cuja solução estrutural pode demandar revisão da Lei 11.540/2007;

9.6. dar conhecimento desta decisão ao interessado e às unidades jurisdicionadas;

9.7. autorizar o monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.1 a 9.3 acima; e

9.8. arquivar o processo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1134-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1135/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.321/2025-7.

1.1. Apenso: 024.204/2025-0.

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



3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Autoridade Portuária de Santos S.A. (44.837.524/0001-07); Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (08.651.815/0001-42).

4. Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (06546/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64879/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. sobre possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS),

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 do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a cautelar referendada por meio do item 9.1 do Acórdão 10/2026-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência à Autoridade Portuária de Santos S.A. – APS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação 51/2025, para fins de adoção de medidas corretivas e preventivas no âmbito de futuros certames:

9.3.1. desclassificação indevida de proposta mais bem classificada, após o atendimento, pelo licitante, de diligência regularmente instaurada pela Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 56 da Lei 13.303/2016, em afronta à jurisprudência desta Corte de Contas, que atribui à Administração o dever de promover diligências para sanar dúvidas ou falhas que não alterem a essência da proposta, especialmente quando não há modificação do preço global ofertado, a exemplo dos Acórdãos 2.265/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, 2.903/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 988/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia; 4.370/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jhonatan de Jesus, e 2.126/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler;

9.3.2. adoção de critérios não uniformes na condução das diligências realizadas no curso do julgamento das propostas, tendo sido admitidos ajustes na proposta da licitante declarada vencedora, sem impacto substancial sobre o preço global, ao passo que se recusou o saneamento de falha formal imputada à proposta da Etesco Construções e Comércio Ltda., mesmo após a apresentação tempestiva da documentação em sede de diligência, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo, bem como ao entendimento desta Corte quanto ao dever de realização de diligências para saneamento de falhas que não alterem a substância das propostas, conforme reiterada jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

9.4. informar à Autoridade Portuária de Santos S.A., à Etesco Construções e Comércio Ltda., à Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à DTA Engenharia Ltda. deste acórdão; e

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.



11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1135-15/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1136/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.715/2017-4.
 - 1.1. Apenso: 001.140/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados: Anace - Associação Nacional dos Consumidores de Energia (07.764.421/0001-38); Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace (53.812.772/0001-94); Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate (03.638.083/0001-37); Ministério de Minas e Energia (37.115.383/0001-53).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 11 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 10 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Eletrica Itapura S.A.; Matheus Lopez do Prado Bispo (47916/OAB-BA), representando Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace; Bruna Wills (46082/OAB-DF), representando Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate; João Loyo de Meira Lins (319936/OAB-SP), representando Cteep - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Aguapei S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Biguacu S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 9 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica de Minas Gerais S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 8 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 6 S.A.; Sidnei Furlan, Alexandre Gonçalves Filho e outros, representando Agência Nacional de Energia Elétrica; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Evrecy S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Itaquere S.A.; Édison Freitas de Oliveira, representando Ministério de Minas e Energia; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Tibagi S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Itaúnas S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros,



representando Interligação Elétrica Serra do Japi S A; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Riacho Grande; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Sul S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Pinheiros S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Norte e Nordeste S/A; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 12 S.A..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada para avaliar a conformidade e o nível de transparência das metodologias de definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000 (ativos pré-2000 ou RBSE), no contexto de renovação antecipada das concessões de transmissão de energia elétrica, bem como de sua atualização, remuneração e repasse à tarifa de energia elétrica;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, por maioria absoluta, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, combinado com os arts. 169, inciso V e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. arquivar os autos; e

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica, à Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres e à Associação Nacional dos Consumidores de Energia.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1136-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1137/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.938/2025-5.

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

3. Interessado/Responsável:

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem observância dos critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas),

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2012	622,00
28/8/2012	248,80
28/8/2012	0,20
4/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
27/11/2012	0,20
2/1/2013	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	0,20
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00

9.3. aplicar a 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\$ 25.000,00, atualizado monetariamente desde a data



deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Genésio Almeida Vinente 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, 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU;

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1137-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1138/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.943/2025-9.

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

3. Interessado/Responsável:

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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 em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem atender aos 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, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/5/2012	290,26
29/5/2012	0,74
6/6/2012	622,00
5/7/2012	622,00
6/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
5/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	622,00
6/12/2012	0,74
11/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
11/3/2013	678,00
10/4/2013	678,00
15/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
10/12/2013	678,00
10/12/2013	0,74
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00

9.3. aplicar a 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\$ 30.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a



contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Genésio Almeida Vinente 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, nos termos do 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1138-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1139/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.215/2025-0.

1.1. Apenso: 000.015/2025-3.

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

3. Interessado: Estado de São Paulo.

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Silvana Condade Payão (336.577/OAB-SP) e Jeferson Nardi Nunes Dias (186.177/OAB-SP), representando Associação Brasileira de Avaliação da Conformidade; Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP), representando Ministério de Portos e Aeroportos.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento sobre a atuação da União e de suas entidades no processo de estruturação, contratação e futura execução da Parceria Público Privada



(PPP) para a construção de túnel imerso entre os municípios de Santos e Guarujá, sob o regime de concessão patrocinada,

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. revogar os efeitos cautelares da determinação objeto do subitem 9.1.2 do Acórdão 690/2026-TCU-Plenário;

9.2. informar à Autoridade Portuária de Santos (APS) que:

9.2.1. não há óbices por parte deste TCU à efetivação dos aportes federais em favor do projeto da PPP do túnel Santos-Guarujá na forma proposta de depósito em conta vinculada (escrow account), acompanhado das cautelas de praxe para suas efetivações;

9.2.2. a efetiva liberação ou desembolso dos recursos depositados na referida conta fica condicionada à formalização do instrumento jurídico que regule a governança do aporte federal e atenda integralmente aos requisitos fixados no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário;

9.3. conceder prazo adicional de 60 (sessenta) dias para cumprimento do subitem 9.1 do Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário à Autoridade Portuária de Santos, em articulação com o Estado de São Paulo;

9.4. remeter os autos ao Gabinete do Ministro Augusto Nardes para apreciação do pedido de reexame pendente nos autos e, posteriormente, à AudPortoFerrovia para continuidade do acompanhamento; e

9.5. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Autoridade Portuária de Santos, ao Governo do Estado de São Paulo e à Agência de Transporte do Estado de São Paulo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1139-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1140/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.982/2024-2.

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

3. Embargantes: Hudson Carlyle Santos Batista (903.758.238-91) e Rosângela da Cunha Alves Carlyle (315.611.602-53)

4. Unidade: Gerência Executiva do INSS – Campinas/SP – INSS/MPS

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Peterson Luiz Rovai (OAB/SP 415.350), representando os embargantes

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Hudson Carlyle Santos Batista e Rosângela da Cunha Alves Carlyle contra o Acórdão 268/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e negou provimento a recurso de reconsideração que, por sua vez, tinha por objeto a irrisignação dos responsáveis diante do julgamento pela irregularidade de suas contas, da



condenação ao ressarcimento de débito e da aplicação de multa, bem como da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, em razão de fraude na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar esta deliberação aos embargantes e à Gerência Executiva do INSS – Campinas/SP – INSS/MPS.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1140-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1141/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.115/2025-1.

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

3. Representante: Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

4. Unidade: Caixa Econômica Federal

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: André Yokomizo Aceiro (OAB/DF 17.753), Guilherme Lopes Mair (OAB/SP 241.701) e outros, representando Caixa Econômica Federal

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na celebração do Contrato de Locação 10.140/2025, firmado pela Caixa Econômica Federal para locação do Edifício Complexo PO 1000, situado no Setor Bancário Sul (SBS), em Brasília/DF,

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. comunicar esta decisão ao representante e à unidade jurisdicionada; e

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1141-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1142/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.078/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante e Responsáveis:
 - 3.1. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
 - 3.2. Responsáveis: Companhia Brasileira de Diques (02.677.174/0001-19), Renato de Souza Duque (510.515.167-49) e Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
8. Representação legal: Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), representando Petróleo Brasileiro S.A.; Luís Gustavo Rodrigues Flores (OAB/PR 27.865), Antônio Augusto Lopes Figueiredo Basto (OAB/PR 16.950) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Pedro Gilz de Souza (OAB/RJ 118.436), representando Companhia Brasileira de Diques

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades identificadas em contrato celebrado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a Companhia Brasileira de Diques (CBD) para arrendamento do Estaleiro Inhaúma, localizado no município do Rio de Janeiro/RJ, na Baía de Guanabara,

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. 12, § 3º, 24 a 26, 28, inciso II, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, 169, inciso II, 215 a 217, 235, 237, inciso VI e parágrafo único, e 268, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. no mérito, considerar a presente representação procedente;
- 9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pela Companhia Brasileira de Diques, excluindo-a do rol de responsáveis;
- 9.4. considerar revel, para todos os efeitos legais, o Sr. Renato de Souza Duque, imputando-lhe multa no valor de R\$ 90.337,90 (noventa mil, trezentos e trinta e sete reais e noventa centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;
- 9.5 acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. Pedro José Barusco Filho, de modo a considerar sua condição de colaborador como atenuante da conduta, aplicando-lhe a multa no valor de R\$ 45.168,95 (quarenta e cinco mil, cento e sessenta e oito reais e noventa e cinco centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;
- 9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.7. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o



vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento das notificações, e os das demais, a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

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

9.9. comunicar esta decisão à Petrobras, à Companhia Brasileira de Diques e aos responsáveis; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1142-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1143/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.999/2025-7.

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

3. Representante: Deputado Federal Gustavo Gayer

4. Unidades: Itaipu Binacional e Ministério das Relações Exteriores

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 por parlamentar, acerca de possíveis irregularidades na utilização da Nota Reversal 228/2005, firmada entre Brasil e Paraguai, como fundamento para a realização de investimentos socioambientais pela Itaipu Binacional, bem como do pedido de realização de auditoria sobre a gestão desses recursos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, V, 235, 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal 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. comunicar esta decisão ao representante, ao Ministério das Relações Exteriores, à Casa Civil da Presidência da República e às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1143-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



ACÓRDÃO Nº 1144/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.748/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual
3. Interessados: Agência Nacional de Telecomunicações e Sercomtel S.A. – Telecomunicações (01.371.416/0001-89)
4. Unidades: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Ministério das Comunicações (MCom)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual, formulada pela Agência Nacional de Telecomunicação (Anatel) com o objetivo de fixar os termos para a transformação do contrato de concessão do Sistema de Telefonia Fixa Comutada (STFC) celebrado com a empresa Sercomtel S.A. – Telecomunicações em autorização, conforme previsão contida na Lei Geral de Telecomunicações,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 11 a 13 da Instrução Normativa-TCU 91/2022 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. aprovar a proposta da Comissão de Solução Consensual, autorizando a assinatura do respectivo termo de autocomposição;
- 9.2. retirar o sigilo dos presentes autos, com exceção das peças 25, 26, 38, 39, 41, 54, 58 e 67, com o objetivo de resguardar informações comerciais privadas e as estratégias processuais e os interesses da União;
- 9.3. autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição;
- 9.4. comunicar o teor desta decisão aos interessados; e
- 9.5. arquivar estes autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1144-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1145/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.250/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Administração Pública Direta e Indireta
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)



8. Representação legal: Jorge André Ferreira de Moraes (OAB/RJ 148.800) e Raquel Araújo Simões (OAB/RJ 076.893)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia fiscalização contínua das licitações e contratações efetuadas com recursos públicos no período de junho/2026 a março/2026, por meio do acompanhamento das aquisições a partir de bases de dados,

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

- 9.1. considerar alcançados os objetivos do presente acompanhamento;
- 9.2. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que coordene e assegure a harmonização das diversas iniciativas tecnológicas voltadas ao acompanhamento sistemático de editais e de contratações;
- 9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1145-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1146/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.743/2021-8.

1.1. Apenso: 014.819/2021-0

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

3. Embargantes: George da Silva Divério (CPF 734.108.967-91) e Joabe Antônio de Oliveira (CPF 072.138.647-42)

4. Unidade: Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Luiz Otavio Franco Duarte, representando George da Silva Diverio; Luiz Otavio Franco Duarte (269103/OAB-RJ), representando Joabe Antonio de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se examinam embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira em face do Acórdão 2.525/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 84/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal negou provimento aos pedidos de reexame interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal considerou parcialmente procedente a representação apresentada pela então Selog/TCU, aplicando multas aos responsáveis, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos,



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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar os embargantes e a unidade jurisdicionada a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1146-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 1147/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.409/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Hospital de Messejana (07.954.571/0022-39); Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF (28.481.233/0001-72); Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte (17.209.891/0001-93); Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza (04.885.197/0001-44); Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (07.954.571/0001-04); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Luciana Matos Alves (25656/OAB-CE), representando Riane Maria Barbosa de Azevedo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento cujo objetivo principal foi avaliar a experiência e a jornada do paciente com Infarto Agudo do Miocárdio (IAM) atendido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em capitais selecionadas,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Saúde que:

9.1.1. defina e publique indicadores nacionais mínimos para o atendimento do SAMU, especialmente os relativos a condições tempo-dependentes, estabelecendo parâmetros técnicos uniformes para todo o país e pactuando, nas instâncias interfederativas, sua atualização periódica pelos gestores estaduais e municipais, inclusive mediante definição de requisitos de transparência ativa e de mecanismos nacionais de reporte e monitoramento;

9.1.2. institua componente nacional de telecardiologia e tele-eletrocardiograma, no âmbito da Política Nacional de Saúde Digital e em articulação com a Rede de Atenção às Urgências, voltado ao diagnóstico precoce do infarto agudo do miocárdio no atendimento pré-hospitalar e nas Unidades de Pronto Atendimento. Esse componente deve incluir: (a) definição de padrões técnicos, requisitos de

interoperabilidade e terminologias alinhadas à RNDS; (b) disponibilização de soluções tecnológicas de abrangência nacional; (c) mecanismos federais de indução e financiamento; (d) estruturação de núcleos regionais ou nacionais para interpretação remota de ECG em tempo real; e (e) suporte técnico aos estados, municípios e ao Distrito Federal para implantação e operação das soluções em suas redes assistenciais;

9.1.3. estabeleça diretriz nacional para a linha de cuidado do infarto agudo do miocárdio, pactuadas com estados, municípios e o Distrito Federal, que defina a trombólise como estratégia obrigatória de reperfusão nas unidades de origem — incluindo Unidades de Pronto Atendimento — quando a angioplastia primária não puder ser realizada em até 120 minutos e não houver contraindicação clínica, bem como instituir mecanismo federal de indução financeira para apoiar a implementação dessa diretriz nas UPAs, com critérios de habilitação e monitoramento da qualidade assistencial alinhados aos padrões nacionais;

9.1.4. Elabore, em articulação com estados, municípios e o Distrito Federal nas instâncias de pactuação interfederativa, plano nacional de reorganização e fortalecimento da rede de alta complexidade cardiológica, contemplando: (a) diagnóstico regionalizado da capacidade instalada, das taxas de utilização e da demanda reprimida; (b) requisitos essenciais para o funcionamento de UCOs, UTIs cardiológicas e leitos de retaguarda — incluindo adequação das equipes especializadas, recursos de monitorização e ventilação avançada, suporte circulatório mecânico básico e acesso a suporte renal; (c) requisitos essenciais para os serviços de hemodinâmica — incluindo cobertura 24 horas, equipes em prontidão, disponibilidade contínua de insumos para angioplastia primária e contingências operacionais; (d) estratégias de otimização da capacidade existente, como gestão de leitos, fortalecimento da regulação assistencial e visibilidade quase em tempo real das vagas; e (e) cronograma pactuado de expansão planejada desses serviços

9.1.5. implemente sistema nacional de rastreamento da jornada do paciente, com prioridade inicial para o infarto agudo do miocárdio, definindo padrões de dados, terminologias e requisitos de interoperabilidade, e articulando sua implantação com estados, municípios e o Distrito Federal. O sistema deve registrar, de forma padronizada e auditável, os tempos críticos do percurso assistencial e integrar-se à RNDS, gerando painéis em tempo real que subsidiem a coordenação assistencial e a supervisão federativa;

9.1.6. elabore e encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, plano de ação destinado a operacionalizar as recomendações dirigidas ao Ministério da Saúde, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pela execução, os prazos estimados e o mecanismo de acompanhamento interno;

9.2. recomendar às Secretarias dos municípios de Fortaleza e de Belo Horizonte, à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que:

9.2.1. assegurem que o SAMU disponha de recursos humanos suficientes, frota operacional adequada, manutenção preventiva regular das ambulâncias e capacidade técnica compatível com a demanda assistencial, abrangendo tanto as Unidades de Suporte Avançado — que devem contar com médicos em todas as equipes — quanto as Unidades de Suporte Básico, cujos profissionais devem estar devidamente treinados para o manejo inicial da dor torácica e condução segura do paciente;

9.2.2. garantam que as Unidades de Suporte Básico e Avançado disponham de equipamentos de eletrocardiograma portátil e que suas equipes estejam capacitadas para sua realização imediata em casos de dor torácica;

9.2.3. revisem e aperfeiçoem os protocolos assistenciais relativos ao atendimento do infarto agudo do miocárdio no pré-hospitalar nas UPAs e nos hospitais, assegurando decisão rápida de reperfusão, bem como disponibilidade e uso adequado de trombolíticos quando indicados;

9.2.4. realizem diagnóstico da capacidade instalada pertinente ao atendimento do infarto agudo do miocárdio — incluindo leitos especializados, retaguarda clínica, serviços de hemodinâmica e fluxos de regulação — identificando gargalos que possam subsidiar o planejamento interfederativo previsto no plano nacional a ser elaborado pelo Ministério da Saúde;



9.2.5. aprimorem os processos de registro dos tempos críticos do atendimento pré-hospitalar e implementar mecanismo local de rastreamento da jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio, assegurando a fidedignidade e completude das informações e preparando a infraestrutura local para futura integração ao sistema nacional que vier a ser desenvolvido pelo Ministério da Saúde;

9.2.6. elaborem e encaminhem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, plano de ação destinado a operacionalizar as recomendações relacionadas acima, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pela execução, os prazos estimados e o mecanismo de acompanhamento interno;

9.3. dar ciência desta deliberação, encaminhando cópia do Relatório e do Voto, ao Ministério da Saúde e às Secretarias de Saúde envolvidas; e

9.4. autorizar o monitoramento das recomendações em novo ciclo de acompanhamento.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1147-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1148/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.166/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Ibama - Defin/df - Mma (03.659.166/0001-02); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (03.659.166/0035-51).

4. Órgão/Entidade: Ibama - DEFIN/DF - MMA.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Gabriela Gracano dos Santos (116720/OAB-PR), representando Rb Code - Industria de Suprimentos e Equipamentos de Automacao Ltda; Luiz Carlos de Camargo Junior (267901/OAB-SP), representando Simpress Comercio, Locacao e Servicos S/a.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90012/2025, sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com valor estimado de R\$ 8.648.640,00, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de locação de impressoras portáteis, sob demanda, para atender às necessidades do IBAMA, em todo o território nacional.

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

9.1. com fulcro no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

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

9.3. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:



9.3.1. promova a anulação do Pregão 90012/2025 diante da supressão, sem justificativa, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, a qual permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via Patrimônio Líquido ou Capital Social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021,

9.4. permitir a prorrogação excepcional do Contrato 00013/2021 pelo prazo necessário à conclusão do novo certame, o qual deve observar o entendimento do TCU consignado no Acórdão 2724/2025-Plenário, com posterior substituição dos equipamentos de forma a evitar prejuízos à continuidade do serviço público;

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

9.6. dar ciência sobre o presente acórdão ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao representante, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1148-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1149/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.865/2026-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar)

3. Representante: Atenas Comunicação Ltda. (CNPJ 08.875.583/0001-06)

4. Unidade: Caixa Econômica Federal

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: AudContratações

8. Representação legal: Roberto Liporace Nunes da Silva (43665/OAB-DF), representando Atenas Comunicação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito da Licitação Caixa (LC) 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R\$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em marketing promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional,

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

9.1. referendar a medida cautelar concedida em 30/4/2026, por meio da decisão monocrática à peça 18;



9.2. notificar a unidade jurisdicionada, a representante e a empresa Latin Promo Ltda. a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1149-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1150/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.783/2022-2.

1.1. Apenso: TC-017.512/2025-5

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

3. Embargante: Comitê Olímpico do Brasil (COB)

4. Unidades: Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa), Ministério do Esporte e Comitê Olímpico do Brasil (COB)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Francisco Carlos Ribeiro de Almeida (258554/OAB-RJ), Jose Soares de Castro Neto (73680/OAB-DF) e outros, representando Comitê Olímpico do Brasil; Francisco Carlos Ribeiro de Almeida (258554/OAB-RJ), Jose Soares de Castro Neto (73680/OAB-DF) e outros, representando Confederação Brasileira de Canoagem

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia em que se examinam embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) em face do Acórdão 724/2026-TCU-Plenário, mediante o qual esta Corte negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 138/2025-TCU-Plenário, confirmado por meio do Acórdão 606/2025-TCU-Plenário (apreciação de embargos de declaração),

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar o embargante, o Ministério do Esporte e a Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa) a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1150-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



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

ACÓRDÃO Nº 1151/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.143/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de plano de acompanhamento sobre o desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do Sistema Único de Saúde (SUS), quanto à eficiência dos atos praticados,

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. aprovar o plano de acompanhamento do desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do SUS, nos termos da fundamentação deste Acórdão;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde a dar prosseguimento às ações de acompanhamento, conforme a periodicidade e metodologia estabelecidas no plano aprovado, observando-se o aprimoramento progressivo das bases de dados e dos limites de tolerância;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde, para ciência e eventuais providências no âmbito de sua competência, bem como aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, para conhecimento e possível utilização em suas ações de controle; e

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1151-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1152/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.422/2025-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



8. Representação legal: Vinicius Eduardo Baldan Negro (450936/OAB-SP), Jean Carlos Viola (364741/OAB-SP) e outros, representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, sob responsabilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para contratação de empresa especializada em gerenciamento de manutenção de frota de veículos,

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

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.3. determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo e informe ao Tribunal, até a finalização da licitação atualmente em andamento e extinção do Contrato 56/2025, os encaminhamentos realizados:

9.3.1. promova a extinção do Contrato 56/2025, tão logo seja concluído o processo licitatório em trâmite no processo eletrônico SEI 23078.509070/2026-78 e efetivada a nova contratação, conforme estabelecido no item 13.2 da Cláusula 13ª do referido Contrato; e

9.3.2. abstenha-se de prorrogar o Contrato 56/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90203/2025, firmado com a Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 05.340.639/0001-30);

9.4. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para que monitore o cumprimento do item 9.3 deste Acórdão, sendo autorizadas, desde já, a adoção das medidas saneadoras necessárias ao monitoramento;

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

9.6. comunicar a prolação do presente Acórdão à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à sociedade empresária Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. e à denunciante; e

9.7. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, II, do RITCU.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1152-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1153/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.021/2021-6.

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

3. Embargante: Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos

4. Unidade: Ministério da Cultura

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia



- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
- 6. Representante do Ministério Público: não atuou
- 7. Unidade Técnica: não atuou
- 8. Representação legal: Pedro Henrique Mazzaro Lopes (357681/OAB-SP), Erick Beyruth de Carvalho (482244/OAB-SP) e outros, representando Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se examina, na atual fase, embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos em face do Despacho proferido pelo relator em 7/4/2026, no sentido de conhecer do recurso de revisão interposto pela entidade e indeferiu o pedido de medida cautelar para atribuição de efeito suspensivo,

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 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. notificar o embargante e a Advocacia-Geral da União a respeito deste acórdão;
- 9.3. encaminhar os autos à AudRecursos, para a análise de mérito do recurso de revisão interposto pela ora embargante.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1153-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
- 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 1154/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.494/2018-3.

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

3. Embargante: Vitorino Cherque (525.682.107-53).

4. Entidade: Município de Mirante da Serra/RO.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU 15-SEAE, de 29/4/2026).

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal: Luma Laiany do Nascimento Reis (11838/OAB-RO) e Abner Vinicius Magdalon Alves (9232/OAB-RO), representando Vitorino Cherque.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Vitorino Cherque contra o Acórdão 2.440/2025-TCU-Plenário;



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

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

9.2. dar ciência da presente deliberação ao embargante e aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1154-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1155/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.375/2025-0.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Trabalho e Emprego.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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 do Monitoramento do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, proferido no processo TC 015.561/2020-8, autuado com a finalidade de examinar a necessidade de as confederações e federações patronais prestarem contas aos serviços sociais autônomos dos repasses de recursos oriundos das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salário previstas no art. 240 da Constituição Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fulcro no art. 243 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar a inclusão das disposições do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário no escopo do estudo de que trata o TC 006.335/2026-8 (Administrativo);

9.2. arquivar, por perda de objeto, o presente monitoramento, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU; e

9.3. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1155-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 1156/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.195/2017-0.

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

3. Embargante: Luiz Fernando Castilho (698.469.011-00).

4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026).

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Lucas Andrade Moreira Pinto (60625/OAB-DF), Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP) e outros, representando Luiz Fernando Castilho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão 402/2026 – Plenário.

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1156-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1157/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.778/2024-9.

1.1. Aposos: 016.078/2025-0; 024.883/2024-7

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

3. Embargantes: S.S. Solutions Cientifica Ltda (07.731.546/0001-61); e Alfatec Servicos Ltda (28.025.673/0001-15).

4. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira).

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Gabriel Furtado Carvalho (26866/OAB-ES), representando Alfatec Servicos Ltda; Kayo Alves Ribeiro (11026/OAB-ES), representando S.S. Solutions Cientifica Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 725/2026 -TCU-Plenário.

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes e aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1157-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 02 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
ALINE GUIMARÃES DIÓGENES
Subsecretária do Plenário, em
substituição

Aprovada em 13 de maio de 2026.

(Assinado eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA 15, DE 6 DE MAIO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA



Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Nos termos do art. 38 do Regimento Interno do TCU, comunico a Vossas Excelências que a **sessão solene de posse** do Sr. Odair Cunha no cargo de Ministro desta Corte de Contas ocorrerá no próximo dia **20 de maio, quarta-feira, às 14h30**. Assim, em caráter excepcional, não haverá sessão ordinária nessa data.

Diante disso, proponho a realização de **sessão extraordinária pública do Plenário** para o dia **19 de maio de 2026, terça-feira, às 14h30**, destinada à apreciação de processos. Ressalto que, em razão da minha participação em missão oficial, essa sessão será presidida pelo **Ministro Jorge Oliveira**.

Informo ainda que, conforme alinhado com as respectivas Presidências das Câmaras, as **sessões desses colegiados** do dia 19 deste mês ocorrerão no período da manhã: a **Segunda Câmara às 10h** e a **Primeira Câmara às 11h**.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 6 de maio de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Trago ao conhecimento deste Plenário a conclusão dos trabalhos de fiscalização realizados no âmbito do Processo TC-003.509/2025-7, relativos à avaliação da governança e da gestão do Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal – LegisPrev, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – Funpresp-Exe.

A presente fiscalização reveste-se de especial relevância institucional por se tratar da primeira ação conjunta de supervisão e controle realizada pelos patrocinadores do plano desde o advento da Lei nº 12.618/2012, marco normativo que atribuiu aos órgãos patrocinadores a responsabilidade comum pela fiscalização sistemática das entidades fechadas de previdência complementar.

A iniciativa decorre do cumprimento da recomendação constante do Acórdão nº 1946/2024 – TCU – Plenário, que instou a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e este Tribunal a definirem os atores e os mecanismos necessários ao exercício dessa atribuição legal.

A atuação coordenada dessas instituições possibilitou a realização de fiscalização abrangendo o período de 1º de janeiro de 2024 a 30 de setembro de 2025, culminando na elaboração do Relatório de Fiscalização 2025.

O referido relatório apresenta avaliação consistente acerca da estrutura de governança, dos controles internos, da gestão de riscos e da política de investimentos da entidade, concluindo pela aderência geral às normas e diretrizes aplicáveis, ao passo em que propõe aperfeiçoamentos do processo de concessão de benefícios, transparência, segregação de funções e gestão do conhecimento.

Cabe destacar que este Tribunal exerceu a presidência do primeiro ciclo bienal da Comissão Conjunta de Fiscalização do Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal (LegisPrev), conduzindo os trabalhos e elaborando o relatório final. Essa liderança reforça o compromisso institucional do TCU com o fortalecimento da governança e da supervisão das entidades de previdência complementar.



Diante disso, registro, com satisfação, o êxito da iniciativa e parabeno todos os envolvidos – da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e deste Tribunal – pela atuação colaborativa, técnica e comprometida.

Por fim, informo que serão adotadas as providências necessárias à ampla divulgação dos resultados, bem como ao encaminhamento conjunto das conclusões ao órgão fiscalizador competente, nos termos da legislação aplicável.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de maio de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO II DA ATA 15, DE 6 DE MAIO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nº 1118 a 1157, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.651/2025-7

Natureza: Desestatização.

Unidade Jurisdicionada: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DE DESESTATIZAÇÃO. ARRENDAMENTO DE TERMINAIS PORTUÁRIOS DO PORTO DE PARANAGUÁ. PROPOSTA DE ANTECIPAÇÃO DE INVESTIMENTOS NA ÁREA COMUM (PRIMEIRA ETAPA DO PÍER T). CONTRAPARTIDA DE EXCLUSIVIDADE TEMPORÁRIA E PARCIAL DE USO DE BERÇO DE ATRACAÇÃO. EXAME DE VANTAJOSIDADE E LEGALIDADE. TRANSFERÊNCIA DE RISCOS CONSTRUTIVOS E FINANCEIROS AO ENTE PRIVADO. BENEFÍCIOS PARA A COMUNIDADE PORTUÁRIA. AUSÊNCIA DE ÓBICES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar os principais elementos do processo, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, o pronunciamento técnico da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peças 136-138):



“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, referente aos terminais denominados PAR14, PAR15 e PAR25, localizados no Porto Organizado de Paranaguá/PR, administrado pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), destinados à movimentação e armazenagem de graneis sólidos vegetais.
2. Os estudos da desestatização foram apreciados e aprovados nos termos do Acórdãos 215/2025-TCU-Plenário, 2.027/2024-TCU-Plenário e 621/2025-TCU-Plenário, o primeiro de relatoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz e os demais relatados pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas. O leilão ocorreu em 30/4/2025.
3. Constou dos estudos e das minutas contratuais, a previsão de realização de investimentos na área comum do Porto de Paranaguá, referente à execução da 1ª etapa do Píer T, necessário para renovar o corredor de exportação e ampliar a oferta de berços de atracação, e, consequentemente, a capacidade de movimentação da safra de grãos pelo porto. Os custos da construção serão rateados entre os arrendatários citados e a Autoridade Portuária. Conforme previsto nos contratos firmados, a APPA é a responsável pela execução de forma direta ou indireta da obra, com o prazo de 7 anos desde a celebração dos contratos para conclusão.
4. Após o leilão e antes da celebração dos contratos, a Autoridade Portuária recebeu proposta de manifestação de interesse (PMI) para assunção e antecipação dos investimentos com a previsão para entrega da obra no prazo de 30 meses por uma das arrendatárias vencedoras do leilão, a BTG Commodities Sertrading. Em contrapartida, solicitou a exclusividade temporária de uso de um dos dois novos berços de atracação do Píer T, a serem construídos na 1ª etapa.
5. Após avanço das negociações entre a APPA e a arrendatária BTG Commodities, a respeito da antecipação dos investimentos, considerando: (i) a relevância do negócio para a ampliação da capacidade de movimentação portuária de 25 milhões de toneladas/ano para 39 milhões de toneladas/ano no Corredor Leste de Exportação do Porto de Paranaguá; (ii) a necessidade de atualização da infraestrutura existente; (iii) a significativa materialidade da transação envolvida de R\$ 1,2 bilhão; e (iv) a relevância da alteração contratual na desestatização recém aprovada pelo TCU, a APPA optou por encaminhar nos presentes autos a proposta para avaliação em sede de controle prévio ao Tribunal, o que será objeto da presente instrução no que se segue.

EXAME TÉCNICO

Contexto da exploração portuária do Porto Organizado de Paranaguá e Antonina e a competência do TCU para avaliação da matéria

6. Os portos de Paranaguá e Antonina são administrados pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), uma empresa pública do estado do Paraná, instituída pela Lei Estadual 17.895/2013 e regulamentada pelo Decreto Estadual 4.881/2016.
7. Atualmente, a APPA é responsável por gerir os Portos Organizados paranaenses por meio do Convênio de Delegação 37/2001, celebrado em 11/12/2001 entre o Estado do Paraná e a União, com validade inicial de 25 anos e prorrogação pelo prazo de mais 25 anos pelo 1º Termo Aditivo, assinado em 5/5/2020, estendendo a vigência até 1º/1/2052.
8. Desde agosto de 2019, o Estado do Paraná recebeu delegação da União para administrar contratos de exploração de áreas dos portos organizados. Com a medida, a condução dos processos de arrendamentos de instalações portuárias, que antes eram realizados pela Secretaria Nacional de Portos, passaram a ser executados pela empresa pública de Portos do Paraná.
9. Tendo em vista o quadro institucional, cabe ratificar a competência do TCU para avaliar o caso de forma a afastar eventuais ocorrências de sobreposição de competências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em matérias da União, conforme já tratado na ocasião da avaliação da desestatização dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25.
10. Considerando que a APPA administra e explora os portos de Paranaguá e Antonina, **bens públicos da União**, mediante a delegação de competência insculpida no Convênio 37/2001, à luz dos arts.

21, inciso XII, alínea f) e 71, incisos II, IV e VI, da Constituição Federal, bem como do art. 5º da Lei 8.443/1992, resta assente que cabe a esta Corte de Contas a fiscalização dos procedimentos afetos ao arrendamento dos terminais PAR14, PAR15 e PAR25, haja vista a sua jurisdição abranger qualquer entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assume obrigações de natureza pecuniária.

11. De fato, conforme jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1599/2011-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, a competência do TCU no tocante aos portos delegados deve-se centrar em questões finalísticas das operações portuárias, cabendo às Cortes de Contas Estaduais o controle das atividades-meio das autoridades portuárias e o julgamento de suas contas.
12. Como o presente caso trata de modificação na forma de execução do contrato de arrendamento, referente ao terminal PAR14 e abrange a execução de bem de capital de titularidade da União, a competência para o exercício do controle externo continua sendo do TCU.

Contexto da exploração portuária e do investimento a ser realizado

13. O Porto de Paranaguá dispõe de um cais público acostável, contínuo e com extensão de 3.131 m, com 14 berços para atendimento simultâneo de 12 a 14 navios, e, adicionalmente há 1 berço de atracação perpendicular ao cais contínuo para operações *roll on-roll off* com 220 m de extensão, o qual compreende 3 dolphins de atracação e 1 de amarração, totalizando aproximadamente 3.400 metros acostáveis de cais (peça 79, p. 8), conforme ilustra a figura 1, seguinte.

Figura 1 - Berços do cais público do Porto de Paranaguá



Figura 2: Localização dos Berços e Pieres do Porto de Paranaguá.

Fonte: Elaboração Própria, a partir do Plano Mestre (2018).

Fonte: peça 79, p. 8.

14. Os berços 212, 213 e 214 são destinados à exportação de grãos vegetais e permitem a atracação de navios graneleiros para o escoamento de cargas provenientes da hinterlândia portuária por meio ferroviário e rodoviário. Os berços citados integram o Corredor Leste de Exportação (Corex) da APPA, composto pelos berços de atracação, 10 terminais portuários de recepção e armazenagem de grãos e um conjunto de correias transportadoras de uso comum que interligam os terminais ao cais. Em breve, a APPA inaugurará infraestrutura dedicada ao Corredor Leste, denominado Moegão, que irá centralizar a recepção ferroviária de cargas para exportação.
15. Com a inauguração do Moegão, o Porto de Paranaguá terá uma situação operacional particular no Brasil, dada pelo compartilhamento das estruturas de recepção ferroviária e de expedição dos grãos. Ou seja, as composições ferroviárias chegarão ao porto carregadas de grãos destinadas à

armazenagem nos diversos terminais, passarão por armazenagem, e serão embarcadas em navios, que podem receber os grãos de mais de um terminal simultaneamente – enquanto a recepção rodoviária manter-se-á nos próprios terminais de armazenagem.

16. Os berços 212, 213 e 214 são delimitados pelo berço 215, de uso exclusivo do Terminal de Contêiner de Paranaguá (TCP), e pelo berço 211 que é utilizado para importação de fertilizantes. Dessa forma não há espaço para ampliação no cais linear para aumento de capacidade de movimentação de grãos vegetais, o que deu ensejo à proposta de solução de construção de um Pier T para ampliação e adequação de berços, atual gargalo de capacidade, em conjunto com a necessidade de renovação da estrutura compartilhada de esteiras de expedição de grãos a partir dos armazéns dos terminais. A figura 2, a seguir, demonstra essa configuração em perspectiva.

Figura 2 – Berços de atracação de grãos sólidos vegetais do Corredor Leste de Exportação



Fonte: peça 135, p. 2

17. A construção do Pier T irá trazer significativos ganhos de capacidade portuária para o Corex Leste do Porto de Paranaguá, pois, em sua versão completa, terá 4 berços adicionais com capacidade nominal 8.000 toneladas/hora cada um, enquanto os atuais possuem capacidade nominal de 3.000 t/h. Além disso, permitirá a reconfiguração de uso dos berços 213 e 214, e possibilitará a atracação de navios com calado de cerca de 15 m nos 4 novos berços do píer, enquanto os berços do cais, ora existentes, possuem limitação estrutural para navios com calados de até 13 m.
18. O Pier T será interligado ao cais na posição do berço 212, que, em razão disso, deixará de existir. Na primeira etapa da obra, será construída a interligação ao cais, com a infraestrutura do píer necessária para os 4 novos berços, e a extensão oeste (a direita da figura) com 2 novos berços. Além disso, a primeira etapa inclui em seu escopo a nova superestrutura do Corredor Leste de Exportação, com as esteiras e equipamentos eletromecânicos da interligação cais ao píer desde os terminais do corredor de exportação e para a operação dos 2 novos berços. A figura seguinte apresenta a configuração do projeto em perspectiva.

Figura 3 – Projeto da 1ª Etapa do Píer T



Fonte: peça 135, p. 9

19. Somente a primeira etapa do Píer T garantirá um ganho de capacidade de 56% de movimentação anual por meio da ampliação da infraestrutura e renovação do corredor de exportação. Quando completo, o Píer T possibilitará o incremento de até 175% em relação à capacidade atual, equivalente a 68,5 milhões de toneladas por ano.

Descrição da proposta em avaliação para antecipação dos investimentos pela arrendatária BTG Commodities Sertrading

20. Preliminarmente, cabe registrar que a proposta de manifestação de interesse sob exame passou por diversas avaliações e ajustes pelas partes, entre as quais a análise jurídica realizada pela autoridade portuária, conforme a peça 131 dos autos.
21. A execução do Píer T faz parte do planejamento de exploração portuária da APPA e teve seu desenvolvimento conceitual definido por consultoria contratada pela autoridade portuária, cuja finalidade foi avaliar formas de aumento da capacidade de movimentação portuária, visto que os investimentos realizados pelo conjunto de terminais do Corex já alcançaram o máximo de movimentação possível com a configuração atual.
22. Nesse contexto, o arrendamento dos terminais PAR14, PAR15 e PAR25 tiveram como premissa de investimento a execução da 1ª etapa do Píer T, cujo valor previsto foi da ordem de R\$ 1,2 bilhão. A modelagem inicial previa a execução de parcelas da obra por cada arrendatário e pela autoridade portuária, contudo, na fase de consulta pública, a proposição foi objeto de críticas em razão do fracionamento da obra com responsabilidade dividida entre diversos *players* e uma empresa estatal, o que traria o risco de descompasso entre as parcelas das obras e de compatibilidade entre as partes da obra.
23. Assim, a modelagem avançou no sentido de que a APPA receberia os recursos por meio de rateio entre os arrendatários e esses montantes seriam vinculados ao projeto. A APPA complementaria a menor parcela financeira e poderia executar as obras de forma direta, com a contratação de obra pública. Contudo, as minutas contratuais não excluíram a possibilidade de execução indireta por um concessionário ao manterem a previsão contratual, conforme demonstra a transcrição da cláusula seguinte (peça 28, p. 28):



- ‘7.2.2. A APPA utilizará os valores depositados pela Arrendatária, para implementar, **direta ou indiretamente**, os investimentos referentes à primeira etapa do Pier T do Porto de Paranaguá até o 7º ano contratual, sob pena de incidência de penalidades previstas neste Contrato ou nos demais dispositivos legais e regulamentares da ANTAQ, sem prejuízo da possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro contratual em favor da Arrendatária, nos termos previstos nas Subcláusulas 9.2.9 e 13.2.9 do Contrato.’ (grifos acrescidos)
24. A tabela seguinte demonstra o rateio previsto. A previsão contratual é de que os três arrendatários devem depositar os recursos em 5 parcelas anuais, sendo a primeira devida na assinatura do contrato, em conta da APPA vinculada ao projeto. Próximo ao fim dos pagamentos, a APPA deverá iniciar as obras e aportar a parte que lhe cabe na divisão e concluir o projeto no 7º ano.

Tabela 1 – Rateio previsto para construção da 1ª Etapa do Pier T

Contrato de Arrendamento/ Responsável	Valor do Aporte
Contrato 71/2025 (PAR 15)	R\$ 311.000.000,00
Contrato 70/2025 (PAR 25)	R\$ 331.600.000,00
Contrato 66/2025 (PAR 14)	R\$ 477.000.000,00
APPA (estimado, absorveria as variações)	R\$ 84.400.000,00
Total	R\$ 1.204.000.000,00

Fonte: Minuta termo aditivo (peça 134)

25. Nesse contexto, a arrendatária do PAR14, BTG Commodities Sertrading, apresentou manifestação de interesse junto a APPA propondo assumir a execução indireta da obra de forma antecipada.
26. Em síntese, a proposta envolve as seguintes transações:
- Assunção da responsabilidade pela execução da obra na área comum do porto organizado pela arrendatária e dos riscos de engenharia inerentes ao projeto, sendo que faz parte da negociação o pleno exercício pela APPA da fiscalização do projeto e obra quanto ao atendimento dos requisitos para a operação do porto;
 - Vedação ao reequilíbrio contratual em caso de subestimativa inicial da estimativa de custos da obra, enquanto se o projeto demandar menos recursos do que previsto, superestimativa do valor inicial, a APPA poderá solicitar reequilíbrio para reaver a diferença;
 - Antecipação da entrega da obra com a execução em 30 meses (2,5 anos) a contar da formalização do negócio, em detrimento do prazo inicial de 84 meses (7 anos);
 - Dispensa da antecipação das parcelas dos demais arrendatários que seguirá fluxo previsto no contrato de pagamento de 5 parcelas anuais;
 - Assunção e antecipação do valor de aporte previsto para a APPA, a princípio, R\$ 84,4 milhões na data base do contrato, descaracterizando a realização de aporte da empresa pública em obra executada por arrendatário; e
 - Contrapartida será dada pela utilização em regime de exclusividade de um dos dois novos berços pela arrendatária pelo período de antecipação, adicionado de mais 4 anos após o período de antecipação.
27. A avaliação da regularidade da proposta da BTG terminais requer a avaliação da sua vantajosidade para a autoridade portuária e para os demais *players* envolvidos, bem assim sua adequação aos princípios constitucionais e demais normas aplicáveis, como se segue.

Exame da vantajosidade da proposta para as partes envolvidas

Vantajosidade para APPA

28. Em princípio a proposta se mostra vantajosa para APPA em diversos aspectos, conforme apresentado no processo administrativo.

29. Inicialmente, deve-se ressaltar que a antecipação de investimentos está alinhada com o planejamento operacional do Porto de Paranaguá. A estrutura atual do Corex Leste, construída a partir da década de 70, opera no limite da capacidade, encontra-se no final da vida útil, e, portanto, apresenta elevado custo operacional. Logo, a antecipação permitirá a renovação da estrutura e a ampliação com maior celeridade, por meio da transferência de responsabilidades da APPA, e com menor risco construtivo.
30. Adicionalmente, o canal de acesso aquaviário do Porto de Paranaguá foi concedido recentemente e promoverá a dragagem para ampliação da profundidade. Os berços atuais não permitem a atracação de navios com profundidade compatível com o projeto de aprofundamento do canal e somente com os novos berços os terminais do Corex Leste poderão usufruir das vantagens operacionais da dragagem.
31. Além de possibilitar a atracação de navios com maior calado, os dois novos berços terão capacidade de 8.000 t/h cada um, enquanto os atuais berços do cais têm capacidade de 3.000t/h. Essa diferença representa um incremento anual de movimentação de 56% para o porto e, conseqüentemente, possibilitará a obtenção de receitas adicionais para autoridade portuária.
32. Além disso, é notório que a execução direta de obras por entidades públicas possui ritos complexos de licitação, que demandam maior tempo, histórico de atrasos das obras e de extrapolação de custos, e por vezes, de judicialização. Considerando isto, a realização indireta de obras possibilita ao ente público transferir riscos ao ente privado, que, resguardada a proporcionalidade entre os custos e benefícios, incorpora o custo de implantação da obra no fluxo de caixa dos empreendimentos concedidos.
33. Nesse sentido, a proposta apresentada pelo BTG permitirá à APPA transferir os riscos da execução da obra, inclusive, quanto à extrapolação de custos e de prazos. Cabe lembrar que eventual atraso de prazo na execução pela APPA poderia gerar desequilíbrio no contrato de três arrendatários, enquanto o eventual incremento de custos da obra seria assumido integralmente pela APPA.
34. Além de transferir os riscos de atrasos, de extrapolação de custos da obra e dos demais riscos construtivos, a APPA deixará de aportar o valor de cerca de R\$ 84 milhões, na data base dos contratos de arrendamento. E, por outro lado, se for apurado que as obras custaram menos do que o valor previsto, a APPA será ressarcida da diferença, enquanto, ao inverso, no caso de o custo ser superior ao previsto, será vedado ao arrendatário BTG buscar reequilíbrio contratual.
35. Como desvantagem, pode-se citar o risco de que os demais arrendatários contestem a vantagem competitiva do uso exclusivo temporário pelo terminal BTG, principalmente após o período referente à antecipação da obra. Vale dizer que o terminal BTG é um centro de custos da operação integrada da trading BTG Commodities Sertrading, e, portanto, nesse caso teria maior potencial de ampliar sua participação de mercado.

Vantagem para os usuários

36. Os investimentos no canal de acesso – com a ampliação da profundidade –, o aumento da capacidade de movimentação portuária em Paranaguá, por meio da 1ª etapa do Píer T e do Moegão, configuram-se como projetos estruturantes. Essas iniciativas ampliarão a oferta de capacidade operacional e elevarão a eficiência do Porto de Paranaguá, promovendo maior competitividade no cenário interportuário, beneficiando toda a comunidade portuária que usufrui do Corredor de Exportação Leste.
37. Além disso, mesmo que o Terminal BTG obtenha vantagem competitiva pelo período de 8 anos com a exclusividade de uso de um dos berços, essa vantagem é limitada pela capacidade de armazenagem estática do terminal, o que mitiga risco de que o BTG assuma posição dominante na competição intraportuária no Porto de Paranaguá. Somente no Corex Leste há outros 9 operadores, muitos deles *tradings* consolidadas no mercado, entre as quais cita-se o consórcio formado pela Louis Dreyfus Company-Amaggi e a operadora Cargill. Portanto, sob a ótica da competição intraporto não se vislumbram desvantagens aos usuários com a proposta.

Vantajosidade para os demais arrendatários

38. Por óbvio a PMI interessa ao Terminal BTG, e, como já discutido, tem vantagens para APPA e para os usuários. No entanto, os demais arrendatários e os terminais localizados fora da área da poligonal portuária ligados ao Corex Leste terão vantagens e desvantagens com o negócio proposto, o que se apresenta a seguir, após o breve detalhamento da particularidade operacional do Porto de Paranaguá no que se refere à exportação de graneis agrícolas.
39. Como brevemente informado, o Corredor de Exportação Leste (Corex Leste) consiste de 10 terminais ligados por meio de esteiras transportadoras ao cais público onde estão 6 carregadores de navios (*shiploaders*), sendo 2 para cada um dos 3 berços de atracação. Nessa configuração, os graneis agrícolas podem ser alimentados nas correias transportadoras pelos 10 terminais simultaneamente e serem embarcados em 3 navios simultaneamente, ou seja, cada navio pode ser carregado por mais de um terminal ao mesmo tempo.
40. As correias transportadoras-tronco, aquelas da área comuns, bem como os *shiploaders*, são operados e mantidos pela APPA, ao passo que os terminais localizados dentro da poligonal portuária são responsáveis pelas suas conexões às esteiras transportadoras do Corex Leste, e os terminais que se localizam fora da poligonal ligam-se às esteiras-tronco e remuneram a autoridade portuária por meio de contratos de passagem.
41. Dessa forma, parte dos terminais do Corex Leste possui contratos de arrendamento, pagam a parcela de arrendamento fixo e outra de arrendamento variável, enquanto outros são autorizados e pagam pela utilização da infraestrutura comum da APPA, por contratos de passagem, além das tarifas portuárias. Ou seja, há dois regimes operacionais: os autorizados, como tal, operam por conta e risco, enquanto os arrendatários possuem direitos e deveres para com o poder concedente.
42. Tendo em vista essa configuração, os terminais com maior capacidade de armazenagem dinâmica, naturalmente, utilizam por maior tempo a estrutura de movimentação do Corex Leste para suas operações. O quadro e a figura a seguir demonstram a distribuição física e capacidades máximas de movimentação na configuração atual.

Tabela 2 – Maior movimentação dos terminais x capacidade instalada

*Considerando Máxima Movimentação Terminal		
Terminal	Mov. Máx Ano	Capacidade Dinâmica (ton/ano)
AGTL*	1.476.005	1.476.005
ALDC*	2.394.597	2.394.597
BTG I e II*	4.050.000	4.050.000
CARGILL*	2.593.184	2.593.184
CIMBESSUL	1.082.509	1.888.200
COAMO I e II	2.808.128	5.129.610
COTRIGUAÇU	3.146.650	4.405.800
INTERALLI	2.274.588	2.433.680
ROCHA	4.639.611	5.664.600
Movimentação Máxima de Terminais 24.465.272 ton/ano		Capacidade Máxima Terminais 30 milhões ton/ano

Fonte: peça 135, p. 5

43. Verifica-se que, considerando as capacidades atuais, já há limitação operacional de cerca de 18% no conjunto de esteiras transportadoras e berços. Alguns dos terminais arrendados já possuem em seus contratos obrigações de ampliação, enquanto os terminais autorizados podem ampliar com base na demanda e estrutura disponível.
44. Observa-se também que não há predominância de algum terminal em termos de movimentação máxima ou de capacidade, indicando baixa concentração de mercado.

Figura 4 – Distribuição dos terminais no Corredor de Exportação Leste



Fonte: peça 135, p. 5

45. A partir da figura, é possível identificar 11 Terminais; contudo, os arrendamentos BTG 1 e 2 foram unificados a partir do arrendamento PAR14, enquanto os terminais Coamo I e II permanecem contratualmente separados, a despeito de serem do mesmo operador. Em suma, atualmente, há 10 terminais e 9 operadores.
46. Isso posto, pode-se dizer que, ao antecipar o investimento na 1ª Etapa do Píer T, o conjunto de terminais irá usufruir quatro anos antes de um berço novo com capacidade superior aos existentes e de nova estrutura de esteiras compatíveis com a nova capacidade dos berços, possibilitando, assim que entrar em operação, ofertar o excesso de capacidade já existente nos terminais, com maior eficiência e confiabilidade operacional, antecipando suas receitas.
47. Durante o tempo de exclusividade do Terminal BTG, os demais terminais irão operar a partir de 3 berços: em um dos berços novos do Píer T e nos 2 berços já existentes, o 213 e 214, sem compartilhar o tempo de operação neles com o terminal BTG, que por ser 4º maior *player* entre os 9 com maior capacidade de movimentação, acaba por reduzir em algum nível a taxa de ocupação dos berços compartilhados para o conjunto de operadores.
48. Adicionalmente, poderão se planejar para antecipar investimentos, dado que a entrega antecipada do Píer T reduzirá a incerteza associada ao prazo de entrega se obra fosse executada de forma direta pela APPA.
49. Quanto à desvantagem, durante os 8 anos após a entrega da obra, o Terminal BTG poderá ter vantagens competitivas. Os navios operados no berço exclusivo não terão que aguardar na fila comum do Corex, reduzindo custos com *demurrage* do navio, e o Terminal terá alguma margem

para oferecer preços mais atrativos aos exportadores. Contudo, não é esperado que a margem seja alta, no sentido de uma guerra de preços, pois o terminal tem diversas obrigações financeiras, além das obrigações de outorga, arrendamento fixo e variável, devendo arcar com os custos associados à antecipação do investimento. Por outro lado, os concorrentes irão usufruir de benefícios da entrega antecipada, como visto acima, sem participar de dispêndios adicionais ou assumir riscos.

Vantajosidade para o proponente, Terminal BTG

50. Assim como para os demais terminais do Corex Leste, a antecipação da conclusão da obra para o Terminal BTG representa a possibilidade de antecipação de receitas por meio de maior volume de movimentação.
51. A rentabilidade de arrendamentos e projetos de infraestrutura como um todo é avaliada por meio dos fluxos de caixa descontado, de modo que as receitas e os desembolsos financeiros realizados no início do projeto. Ou seja, os fluxos de caixa iniciais têm peso desproporcional no valor presente líquido, pois a capitalização da taxa de desconto cresce exponencialmente com o tempo, reduzindo rapidamente a contribuição marginal dos fluxos mais distantes. Inclusive, essa é a razão primária alegada na justificativa da proposta.
52. Por essa razão também se justifica a solicitação de celeridade no andamento e a urgência para que a antecipação seja realizada a partir do momento em que o Terminal BTG passa a ter os significativos desembolsos iniciais de assinatura do contrato com a outorga e o aporte inicial do investimento no Píer T. O histórico da negociação, apresentado a seguir, demonstra o interesse na celeridade.
53. Verifica-se que a arrendatária protocolou proposta de manifestação de interesse (peça 101) junto à APPA, em 9/5/2025, enquanto a sessão pública do leilão ocorreu em 30/4/2025, iniciando o processo de negociações entre a arrendatária e a autoridade portuária para avaliação da antecipação dos investimentos.
54. Em 6/7/2025, a APPA respondeu, de forma preliminar, positivamente quanto ao pleito da proponente e concedeu prazo total de 60 dias de acesso aos estudos existentes para obra a fim de aprofundamento dos estudos da 1ª etapa da obra do Píer T (peça 106) e elaboração de proposta conclusiva.
55. A proposta, após o aprofundamento de estudos pela arrendatária, foi enviada em 6/8/2025 (peça 112) e, mediante despacho da presidência da autoridade portuária (peça 113), foi submetida para avaliação nas diversas áreas envolvidas da APPA, como as diretorias de engenharia, de meio ambiente, de operações, de administração financeira e da área responsável pelos arrendamentos. A despeito de contar com opiniões favoráveis das áreas, foram indicados ajustes na proposta remetida pela arrendatária BTG.
56. Contudo, a antecipação de receita é potencial e depende do comportamento da demanda, a qual possui um risco inerente devido à sua volatilidade e dificuldade de estimação, o que constitui importante desvantagem para o proponente, pois a antecipação de receita pode não se realizar no montante e no período desejável para rentabilizar o negócio.
57. Entende-se que as cláusulas do aditivo firmado mitigam a possibilidade de vantagens excessivas com a execução da obra, sobretudo pela impossibilidade de solicitação de reequilíbrio em caso da subestimativa inicial de custos. Se a obra fosse licitada pela APPA poderia haver algum desconto em relação ao valor estimado, e, considerado o valor de mercado, a proponente, ao contratar a execução da obra, poderia barganhar algum desconto em relação ao valor estimado, mas ele é limitado e contraposto ao risco construtivo assumido. As cláusulas do aditivo tratando sobre a obra serão detalhadas adiante, podendo-se adiantar que a avaliação delas permite concluir que os eventuais ganhos com a execução da obra são limitados e não gerariam ganhos desproporcionais aos riscos assumidos.
58. Por fim, quanto às vantagens para o Terminal BTG, deve-se considerar a operação integrada da *trading* agrícola. As vantagens advindas da operação verticalizada podem ser superiores à vantagem da operação do terminal em si, justificando a assunção de custos relacionados à



antecipação do investimento. Além da integração da *trading* agrícola, há a integração com a atividade bancária do BTG Pactual, que possivelmente proporcionará condições favoráveis de financiamento a fim de suportar as despesas financeiras da antecipação.

Conclusão acerca da vantajosidade da proposta

59. Ao sopesar todos os elementos apresentados, verifica-se que a proposta se mostra vantajosa à APPA e aos usuários. A autoridade portuária transfere os riscos construtivos e de custos ao proponente e deixa de desembolsar aproximadamente R\$ 84 milhões. Embora o terminal da BTG possa obter um desconto na execução do projeto junto ao mercado, os possíveis ganhos são limitados, pois a realização da obra a um valor inferior ao orçado gera um reequilíbrio a favor da Administração.
60. Além disso, a antecipação do Pier T gerará um aumento substancial de capacidade no Corex Leste, traduzindo-se em maior movimentação e escoamento de carga, em benefício de todo porto, inclusive dos demais arrendatários que competem com a proponente, os quais terão um novo berço para receberem navios. A análise precedente também demonstrou que o ganho competitivo da BTG terminais é limitado e dificilmente terá o condão de alterar substancialmente a conformação do mercado. Ainda assim, mais abaixo, serão apresentadas medidas mitigadoras de potenciais efeitos negativos à competição intraporto gerada pela exclusividade.
61. Nesse sentido, sob a lógica de negócios é certo que a BTG terminais espera algum benefício com sua proposta. Porém, a análise precedente evidenciou que tais ganhos não são desproporcionais aos custos (de engenharia e de financiamento) e riscos envolvidos (de engenharia, demanda e financeiros), cabendo acrescentar que parte dos benefícios se estenderá aos demais integrantes do complexo portuário.
62. Desse modo, do ponto de vista da vantajosidade da proposta, ao serem sopesados todos os *players*, entende-se que a PMI é positiva. Cabe, agora, avaliar se a proposta se encontra amparada pelo ordenamento jurídico.

Exame da viabilidade jurídica e da minuta de aditivo ao contrato de arrendamento do PAR14

63. A partir das informações do parecer jurídico constante da peça 131 dos presentes autos, passa-se à avaliação da viabilidade jurídica e da minuta de aditivo (peça 134) submetida à análise.
64. Em relação à viabilidade jurídica, foi retomado o histórico da modelagem dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25, em que constava a previsão de execução compartilhada da 1ª etapa do Pier T pelas arrendatárias. Tal previsão inicial foi revista na fase de consulta pública, atendendo aos apontamentos de que o compartilhamento de uma obra dessa natureza entre os futuros arrendatários teria uma série de riscos relacionados ao fracionamento das obras, o que motivou a alteração para a previsão de aportes financeiros e a execução do Pier T pela APPA.
65. As minutas contratuais estabeleceram que a autoridade portuária seria a responsável pela execução das obras de forma direta, por meio de obra pública, ou indireta, como ora proposto. Além disso, a APPA seria responsável por realizar aportes para a execução do pier. Portanto, já existe previsão contratual para a execução indireta do investimento. Pode-se afirmar ainda que a previsão de execução indireta era de conhecimento dos *players* por constar do ato justificatório dos arrendamentos, conforme transcrição seguinte (peça 22, p. 14, grifamos):

‘As estruturas civis (item “obras civis”) e eletromecânicas (itens “estruturas metálicas”, “Equipamentos eletromecânicos”, “Instalações elétricas e automação”), da 1ª Etapa do “Pier T”, terão sua implantação atribuída direta ou indiretamente à Autoridade Portuária, que se reserva ao direito de repassar as obrigações a um concessionário que executará as obras, com supervisão/fiscalização da Autoridade Portuária. (...)’
66. O parecer jurídico ressalta que a citada cláusula da minuta de contrato passou por avaliação do TCU e não foi indicado obstáculos quanto a sua manutenção.
67. Quanto à legalidade e cumprimento à regulamentação aplicável, pode-se dizer o que segue. A previsão de execução de investimentos na infraestrutura comum de portos organizados por

arrendatários está prevista expressamente no Decreto Federal 8.033/2013, que regulamenta a Lei Federal 12.815/2013, especialmente no que consta do art. 42-A, que permite ao poder concedente autorizar os investimentos na área comum com a devida anuência da administração do Porto. Além disso, o parágrafo único afirma que os investimentos novos realizados fora da área arrendada ensejarão a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

68. Ademais, a Portaria MInfra 530/2019 estabelece os critérios e procedimentos para prorrogação de vigência e recomposição do equilíbrio financeiro dos contratos de arrendamentos nos portos organizados. A aplicabilidade da referida portaria é complementar, pois há a delegação de competências do poder concedente para APPA. Ademais o caso possui particularidades, pois não se trata de reequilíbrio econômico-financeiro envolvendo prorrogações de prazo ou remuneração ao arrendatário, objeto primário da portaria.
69. O TCU, por sua vez, avaliou, em abstrato, a possibilidade de arrendatários realizarem investimentos em área comum do porto organizado ao prolatar o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Tal decisão se mostra plenamente aderente à discussão dos presentes autos. Em síntese, o Acórdão não veda a realização dos investimentos em área comum pelos arrendatários desde que observados determinados aspectos, conforme item 9.1.3 e subitens, transcritos a seguir.
- ‘9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de celebrar termos aditivos de adaptação ou, conforme o caso, termos aditivos de prorrogação, dos contratos de arrendamento vigentes às regras do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, contendo cláusulas que possibilitem:
- (...)
- 9.1.3. a execução de investimentos na área comum do porto organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 42-A do Decreto 8.033/2013, desprovida de análise prévia e fundamentada dos pressupostos que autorizam a modificação contratual no caso concreto, em obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos, contemplando pelo menos os seguintes aspectos:
- 9.1.3.1. identificação do fato superveniente não previsto inicialmente na avença, não decorrente de culpa do contratado;
- 9.1.3.2. demonstração de desequilíbrio materialmente relevante na equação econômico-financeira e que o risco de ocorrência do evento não estava alocado ao contratado;
- 9.1.3.3. comprovação de que a realização do investimento não ensejará a descaracterização do objeto do contrato de arrendamento, mediante a aferição de limites objetivos e subjetivos previstos na avença ou em regulamento;
- 9.1.3.4. preservação do uso público das infraestruturas, vedando qualquer preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário ou aos seus clientes;
- 9.1.3.5. avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado;
- 9.1.3.6. motivação, pela autoridade portuária, de que a realização de investimentos pelo arrendatário naquele caso é solução mais adequada do que sua execução pela própria autoridade;’
70. Assim, para a presente análise, o caso concreto apresenta suas particularidades que devem ser sopesadas em relação aos aspectos indicados no acórdão e na legislação aplicável ao caso.
71. Quanto ao primeiro aspecto, **a realização do investimento não decorreu de fato superveniente** (itens 9.1.3.1 e 9.1.3.2), tampouco de culpa do pleiteante, deve-se esclarecer o seguinte. O investimento tratado é necessário desde o início, constituindo-se no principal investimento dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25. Além disso, a possibilidade de execução indireta, inclusive por algum dos arrendatários, também já estava prevista nos 3 contratos de arrendamento celebrados. Nesse sentido, o fato superveniente que justifica o aditivo consiste em atribuir a

responsabilidade da obra para um deles, no caso o arrendatário do PAR14, modificando este contrato pela vontade das partes.

72. Adicionalmente, está afastada a **possibilidade de descaracterização do objeto** (item 9.1.3.3), visto que para o correto desempenho dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25 e dos demais terminais do Corex Leste é imprescindível a execução do Píer T e a renovação da estrutura de correias transportadoras do corredor de exportação, garantindo segurança operacional e melhor eficiência.
73. Quanto à **avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada** (item 9.1.3.5), afirma-se o seguinte. Conforme informado pela APPA, a proponente solicitou prazo inicial para avaliação dos anteprojetos existentes e, atualmente, segue desenvolvendo os projetos executivos a fim de certificar adequadamente o orçamento da obra para a celebração do aditivo.
74. Segundo informado em reunião presencial com a equipe da AudPortoFerrovia, o projeto encontra-se em nível de projeto básico e o orçamento atualizado mostrou-se aderente ao estimado na fase de estudos dos arrendamentos. Portanto, dado o estado de maturidade atual do projeto para a celebração do aditivo, mostra-se viável tecer, como forma de aprimoramento do registro e do controle da negociação, a **recomendação** para que a APPA elabore avaliação técnica do projeto e do orçamento previamente à celebração do aditivo, e caso a avaliação indique a necessidade, promova os ajustes pertinentes nos termos do aditivo.
75. Ainda em relação ao custo da obra, deve-se esclarecer que a minuta do termo aditivo traz uma série de cláusulas que limitam e mitigam a possibilidade de ganhos superiores ao que seria esperado para execução indireta de projetos de infraestrutura, pois a proponente terá que contratar as obras a preço de mercado e como tal é o empreiteiro que obtém os lucros da execução. Eventual ganho da BTG terminais limita-se ao desconto em relação ao orçamento de referência. A execução será submetida à fiscalização da APPA, que, como tal, exercerá o controle da qualidade da execução, e terá um cronograma agressivo de execução da obra, considerando o porte, complexidade e interferências, conforme apresenta-se a seguir (peça 134, p. 2):
 - ‘2.4. A execução das obras deverá seguir rigorosamente o Projeto Executivo aprovado pela Diretoria de Engenharia - Appa. Caso seja necessário realizar alterações, ajustes de traçado, métodos ou materiais, tais solicitações devem ser previamente analisadas e aprovadas pela Diretoria de Engenharia, sob pena de não aceitação da obra no momento de seu recebimento.
 - 2.5. A APPA manterá integralmente suas prerrogativas fiscalizatórias, podendo atuar diretamente ou por meio de empresa contratada, assegurado o livre acesso às frentes de obra, informações técnicas, relatórios e documentação pertinente.

(...)

 - 3.1. A ARRENDATÁRIA absorverá os custos da cota parte da Appa, no valor estimado de R\$ 84,4 milhões, previstos para a realização das obras da primeira etapa do Píer T.
 - 3.2. Todos os custos adicionais que vierem ocorrer durante a execução das obras de antecipação da primeira etapa do Píer T, previstos ou não, serão absorvidos pela ARRENDATÁRIA.
 - 3.3. Caso as obras de antecipação da primeira etapa do Píer T sejam concluídas com investimentos menores do que o previsto, a ARRENDATÁRIA restituirá a diferença à Appa.

(...)

 - 3.8. Caso a ARRENDATÁRIA desista de realizar as obras da primeira etapa do Píer T e/ou não execute adequadamente e de forma antecipada nos exatos termos de sua proposta, deverá realizar o pagamento à APPA à título de multa, do valor de 10% sobre o valor estimado das obras da primeira etapa do Píer T.’
76. Além dos trechos transcritos, as cláusulas 5.1, 5.2 e 5.3, (peça 134, p. 5) reforçam a vedação de solicitações de reequilíbrio decorrente de divergência de custos, de alterações de escopo, de técnica construtiva ou condições contratuais, bem como consta a expressa renúncia de pedidos de reequilíbrios relacionados à assunção da obra.
77. Tendo em vista o conjunto de cláusulas e condições do aditivo, entende-se que seria de alto risco para o proponente firmar o aditivo sem ter estudado e desenvolvido devidamente o projeto,

avaliando a viabilidade de cumprimento das condições firmadas, pois os riscos assumidos são relevantes, o prazo da obra é limitado dado que envolve obra civil, montagem eletromecânica, fornecimento e comissionamento de equipamentos portuários, lembrando que a arrendatária se obriga a concluir a nova estrutura do Corex Leste com o Píer T de forma antecipada, dentro de 30 meses, em relação à obrigação contratual da APPA, que seria de 84 meses, sujeitando-se a multa de 10% sobre valor estimado de R\$ 1,2 bilhão em caso de descumprimento.

78. Assim, em tais condições, a obra tende a ser executada a preços de mercado, com a vantagem para a APPA de que ocorrerá significativa transferência de riscos para o arrendatário.
79. Quanto à **motivação da autoridade portuária de que a execução indireta é a solução mais adequada** (item 9.1.3.6), entende-se que está devidamente demonstrada. Deve-se considerar que a obra faz parte do planejamento para requalificar o Corredor Leste de Exportação, com a substituição das estruturas tronco de correias transportadoras para interligação dos terminais aos berços de atracação e sua extensão ao novo Píer T. A estrutura de correias se aproxima do limite de vida útil, ensejando elevado Opex para mantê-la operacional, e já atingiu o limite de capacidade de movimentação. Portanto, a obra é imprescindível ao Porto de Paranaguá e quanto antes realizá-la, melhor. São dez terminais de grãos interligados nessa estrutura, sendo que a antecipação da obra garantirá confiabilidade operacional e redução de custos operacionais em um menor prazo. Além disso, com a entrega antecipada o conjunto de operadores poderá acelerar seus investimentos em capacidade dinâmica e estática para movimentação de grãos.
80. Acrescente-se que ampliação de capacidade permitirá antecipação de receitas portuárias associadas à movimentação, ou seja, a APPA possivelmente arrecadará mais da parcela de arrendamento variável incidente sobre a tonelada de grãos movimentada e de tarifas. Essa antecipação de receita não se restringe apenas à APPA, dado que o próprio terminal BTG poderá ofertar capacidade antecipadamente e obter receitas, o que se estenderá aos demais terminais. Logo, a efetivação da antecipação trará ganhos pelo lado das receitas aos envolvidos na operação do Corex Leste.
81. Pelo lado das despesas, o proponente antecipará os recursos do Capex de R\$ 1,2 bilhão, escalonado conforme o desenvolvimento da obra em contrapartida do calendário mais alongado dos aportes previstos, em até 4 anos, com um cenário atual em que a taxa base de juros da economia está 15% a.a., enquanto pelo modelo de execução direta, sem a antecipação, a APPA iniciaria as obras quando a parte substancial dos recursos dos aportes estivessem disponíveis na conta vinculada ao investimento. Dessa forma, a proponente arcará com relevante despesa financeira pela antecipação das obras, o que não estava previsto no modelo de execução direta pela Autoridade Portuária.
82. Ainda que a APPA estivesse preparada para arcar com a despesa financeira de antecipação da obra, a rigidez do processo de contratação de obra pública não é condizente com os prazos da proposta apresentada de 30 meses para a conclusão, pois seu valor é superior a R\$ 1 bilhão e caracteriza-se pela notória complexidade, visto que envolve obra civil do Píer T e toda a eletromecânica da renovação do Corex Leste. Portanto, sob esse aspecto de prazo de conclusão e da realização de complexa licitação, a solução de execução indireta trará mais benefícios do que sua execução pela própria Autoridade Portuária.
83. Quanto ao aspecto da **preservação do uso público das infraestruturas, vedando qualquer preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário ou aos seus clientes** (item 9.1.3.4), a proposta prevê como contrapartida que arrendatário tenha exclusividade, temporária, pelo uso de um dos dois berços novos a serem construídos o que, em termos estritos, confere distinção de tratamento frente aos demais operadores no uso da estrutura.
84. Essa vedação deve ser avaliada de modo contextualizado, levando em conta as particularidades do caso concreto, pois, nesse caso, a exclusividade, e, portanto, a preferência, é temporária e parcial. Serão construídos dois novos berços na área comum do porto, um deles será disponibilizado aos demais arrendatários do Corex Leste, que obterão benefícios com a antecipação, conforme já tratado, e ao segundo será dado o uso exclusivo por 8 anos após a conclusão, sendo que, dos 8 anos, metade equivale ao período de antecipação, prazo pelo qual, caso a presente proposta não se efetive, os dois berços não estarão disponíveis, em prejuízo a todos, o que por si só já é uma mitigação do eventual tratamento preferencial.

85. Em relação à avaliação se o prazo de exclusividade é adequado, deve-se considerar o seguinte: por um lado, a arrendatária proponente irá assumir as despesas financeiras para antecipação da construção em um cenário de juros elevados, assumirá a parte do aporte da APPA para a 1ª Etapa do Píer T e os riscos associados à construção. A vantagem do negócio para a proponente será a antecipação do fluxo de receitas de movimentação portuária em consequência da antecipação de capacidade adicional de movimentação com os novos berços. Contudo, o aumento de receitas é potencial, está sujeito ao risco de demanda inerente aos projetos de arrendamentos portuários, e, sem a exclusividade, além do risco de demanda, haveria um risco adicional do compartilhamento de tempo no uso dos berços. Assim, a exclusividade evita que os demais operadores obtenham benefício superior ao proponente que assumiu a responsabilidade pela antecipação.
86. Em outras palavras, a oferta de movimentação irá crescer em um salto com a entrada em operação da 1ª etapa do Píer T, pois os dois novos berços incrementam a capacidade de movimentação em 16.000 toneladas/hora, frente ao máximo de 9.000 toneladas/hora atuais, enquanto a demanda cresce gradualmente conforme uma curva de crescimento que é mais ou menos acentuada, a depender das condições de mercado. Assim, há o risco de a demanda crescer em um ritmo lento, o que trará menor retorno ao proponente; por outro lado, se a demanda crescer em um ritmo mais acentuado, haverá maior retorno e de forma mais rápida.
87. Registre-se que, desde o início da obra, um dos berços atuais será desativado, reduzindo a capacidade de movimentação no Corex Leste para 6.000 toneladas/hora, ao passo que ao concluir a 1ª Etapa, a capacidade será adicionada de 16.000 t/h, somadas as 6.000 t/h existente, totalizando 22.000 t/h. Com a exclusividade temporária, o terminal BTG irá utilizar a parcela de 8.000 t/h, ficando excluído do uso compartilhado dos demais 14.000 t/h do *pool* de embarque, conforme estabelecem as cláusulas seguintes da minuta de aditivo (peça 134, p. 4-5):
- ‘4.1. Em razão dos novos dispêndios financeiros pela ARRENDATÁRIA não previstos em seu contrato, estes consubstanciados no custo de antecipação do capital para adiantamento dos investimentos, bem como na assunção da contrapartida financeira inicialmente prevista para a APPA, a ARRENDATÁRIA terá direito a exclusividade do berço interno da primeira etapa do Píer T pelo prazo de 8 (oito) anos.
 - 4.2. A exclusividade que trata a subcláusula 4.1., somente terá início após a efetiva conclusão da obra da primeira fase do Píer T, de modo que somente poderá ser gozada tal exclusividade quando ambos os berços do referido píer estiverem operacionais e em plenas condições de uso, devidamente autorizados por ordem de serviço emitida pela Presidência.
 - 4.3. Durante o período em que a ARRENDATÁRIA gozar da exclusividade no berço interno da primeira etapa do Píer T, fica vedada a realização de movimentação pela Arrendatária nos demais berços do Corredor de Exportação, exceto em casos de força maior, a critério e julgamento da APPA, tudo com a devida fundamentação de ambos.’
88. Esse salto da capacidade logo após a conclusão da obra levará um tempo para ser usufruído tanto pelo Terminal BTG como pelos outros terminais, a depender de como será o crescimento da demanda. Portanto, nos anos iniciais da exclusividade, provavelmente a vantagem competitiva terá efeitos reduzidos com o excesso de capacidade.
89. Por essas razões, a configuração do negócio encaminhou-se no sentido que o Terminal BTG tenha a exclusividade de uso temporário de um dos dois novos berços, pois competirá com os demais terminais do Corex Leste pela demanda adicional e sem a exclusividade teria que disputar também tempo de berços com outros 8 *players*, reduzindo a possibilidade de obter retorno pelas despesas adicionais e pelo risco assumido.
90. Em suma, a preferência obtida com a exclusividade é temporária e está associada a custos e riscos, consistindo em um tempo relativamente curto quando comparado ao prazo total dos arrendamentos de 35 anos, prorrogáveis por mais 35, e deve ser usufruída de forma gradativa.
91. Outro ponto a se mencionar é que no modelo de operação do Corex a operação de embarque é compartilhada. Cada navio pode receber carga de mais de um terminal, e, durante o tempo de exclusividade, o Terminal BTG poderá comercializar com os outros terminais a atracação/ocupação do berço exclusivo ou realizar acordos de embarque compartilhado no berço exclusivo, o que pode

representar uma fonte adicional de receitas ao proponente para remunerar o investimento antecipado, conforme estabelece a cláusula seguinte da minuta (peça 134, p. 5).

- ‘4.4. Enquanto perdurar a exclusividade, poderão operar no berço exclusivo, demais terminais que a ARRENDATÁRIA autorizar e/ou mandar.’
92. Contudo, essa eventual receita adicional envolverá o interesse dos demais terminais em obter capacidade adicional para movimentação por meio de acordo com o Terminal BTG e certamente os ganhos obtidos para os interessados com o acordo devem ser suficientes para cobrir o custo dispendido pelo uso do berço exclusivo e gerar benefício econômico mútuo. Ademais, a vantagem da exclusividade é relacionada à existência de filas de atracação, quanto maiores forem as filas de navios para operar nos berços do Corex Leste, maior será a vantagem da operação no berço exclusivo para o Terminal BTG.
93. Atualmente, segundo informações obtidas em reuniões com a APPA, o porto opera com filas regulares, não se constata pagamentos excepcionais de *demurrage* dos navios. A entrada da operação da capacidade adicional com os dois novos berços inicialmente tende a reduzir as filas, e, se as filas de navios se mantiveram em níveis operacionais razoáveis, será reduzida a possibilidade de uso abusivo da vantagem da exclusividade.
94. Nesse sentido, entende-se que a APPA em conjunto com os demais terminais, terá ainda a disposição, uma medida mitigadora para adotar caso a vantagem competitiva se mostre relevante ou seja utilizada de modo abusivo. Trata-se da possibilidade de construção da 2ª Etapa do Píer T, a qual compartilha da estrutura civil das esteiras transportadoras e da ponte de ligação entre o cais e o píer, e, portanto, pode ser executada com um abatimento no custo quando comparada com a 1ª etapa. A segunda etapa consiste em incluir mais dois berços com capacidade idêntica aos primeiros, permitindo adicionar mais 16.000 t/h para operação, o que reduziria substancialmente a vantagem da exclusividade para o Terminal BTG.
95. De fato, foi informado que outros terminais já manifestaram interesse em estudar a possibilidade de executar a segunda etapa, mediante reequilíbrio econômico-financeiro. Porém, a proposta não prosperou, possivelmente em decorrência da incerteza atual.
96. De toda forma, a previsão de construção da 2ª etapa do píer T faz parte do planejamento da APPA para o Porto de Paranaguá e tal previsão consta expressamente da minuta de aditivo ora avaliada, conforme segue (peça 134, p. 3):
- ‘2.8. Caso a segunda etapa do Píer T seja iniciada pela Appa, direta ou indiretamente, a ARRENDATÁRIA não poderá em hipótese alguma interferir no início da execução e deverá compartilhar seus projetos e informações pertinentes das obras da primeira etapa do Píer T.’
97. Dessa forma, dada a relevância da medida mitigadora, entende-se adequado **recomendar** que, caso o aditivo seja firmado, de modo a evitar abusos concorrenciais com a exclusividade ora proposta, que, a partir da efetivação do acordo, a APPA mantenha preciso monitoramento da situação: a) das filas de atracação, b) da ocupação dos berços do Corex Leste e c) de alterações da participação no mercado dos terminais do Corex Leste, a partir da entrada em operação dos novos berços da 1ª etapa do Píer T, para que, caso constatadas alterações significativas nos parâmetros monitorados com correlação com a exclusividade ou mediante fundamentada provocação dos demais terminais, a APPA tenha dados e subsídios para justificar a tomada de decisão sobre adoção de medida mitigadora de construir a 2ª etapa do Píer T.
98. Por fim, consta ainda cláusula na minuta de aditivo que resguarda a APPA em caso de desequilíbrio, seguinte (peça 134, p. 5):
- ‘5.4. A Appa se resguarda ao direito de pleitear o reequilíbrio do contrato, de acordo com os dispositivos legais e normativos, caso o ganho em movimentação seja exponencialmente superior em favor da ARRENDATÁRIA, a ser apurado em estudo de demanda realizado após o término da exclusividade.’
99. Ou seja, após o término da exclusividade, será possível, a partir de dados efetivamente realizados, avaliar de forma geral o resultado da antecipação do investimento com base na demanda real. A minuta traz a possibilidade de a APPA pleitear reequilíbrio em caso de ganho de movimentação exponencialmente superior em favor da contratada. Entende-se que o termo exponencialmente

superior é impreciso, contemplando um grande intervalo de variação, e, portanto, **recomenda-se** que as partes negociem e definam precisamente, considerando as potencialidades do negócio, um intervalo de variação de demanda a partir do qual a autoridade portuária possa solicitar o reequilíbrio, garantindo maior segurança jurídica quando for realizado o estudo de demanda ao término do período de exclusividade.

100. Um último detalhe a respeito das cláusulas da minuta de aditivo é que a exclusividade de uso por 8 anos de um dos dois novos berços será atribuída ao berço interno, que, a propósito, operacionalmente é menos favorável em termos de manobrabilidade do navio, conforme segue (peça 134, p. 4).
 - ‘4.1. Em razão dos novos dispêndios financeiros pela ARRENDATÁRIA não previstos em seu contrato, estes consubstanciados no custo de antecipação do capital para adiantamento dos investimentos, bem como na assunção da contrapartida financeira inicialmente prevista para a APPA, a ARRENDATÁRIA terá direito a exclusividade do berço interno da primeira etapa do Pier T pelo prazo de 8 (oito) anos.
 - 4.2. A exclusividade que trata a subcláusula 4.1., somente terá início após a efetiva conclusão da obra da primeira fase do Pier T, de modo que somente poderá ser gozada tal exclusividade quando ambos os berços do referido pier estiverem operacionais e em plenas condições de uso, devidamente autorizados por ordem de serviço emitida pela Presidência.’
101. Ou seja, a exclusividade foi conferida para o berço com as piores características operacionais.
102. Por fim, um questionamento que poderia ser feito é sobre a escolha do terminal da BTG para a realização antecipada da obra em vez de qualquer outro arrendamento local e interessado, o que poderia contrariar os princípios da isonomia, impessoalidade e até o da proposta mais vantajosa. Essa escolha poderia ter sido realizada, por exemplo, utilizando algum chamamento público.
103. Embora fosse desejável franquear aos arrendatários afetados igualdade de oportunidade para a execução antecipada da 1ª fase do Pier T, a necessidade de celeridade e o estado avançado das tratativas não recomendam a anulação das negociações para a realização de consulta aos interessados. A um por que tal medida não se justificaria ante o que dispõe os arts. 20 e 21 da LINDB. A dois por que, como já apontado, haverá inúmeros benefícios na antecipação da obra e que provavelmente se perderão se a negociação for interrompida. E, finalmente, porque haverá uma 2ª etapa do Pier T em que os demais interessados poderão participar.
104. Nada obstante, com vistas ao aprimoramento futuro do processo, propõe-se **recomendar** à APPA, que, nas próximas situações em que adotar a execução indireta de algum investimento obrigatório em área comum do porto, a exemplo da 2ª Etapa do Pier T, realize consulta pública entre todos os arrendatários locais para a seleção do interessado.
105. Assim, ante o exposto, entende-se que a proposta de antecipação dos investimentos com a realização indireta da obra pela APPA por meio de repasse ao terminal da BTG, pode ser excepcionalmente admitida no caso concreto, a despeito de, em termos estritos, conceder exclusividade ao arrendatário no uso da infraestrutura comum do porto, o que é expressamente vedado pelo item 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, considerando que as particularidades da operação compartilhada de embarque do Corex Leste trarão benefícios à APPA e também aos demais operadores, que a preferência é parcial, dada por 1 berço dos 2 novos, que também é temporária, e que há medidas mitigadoras a serem adotadas pela APPA ou por provocação dos demais operadores caso seja constatado o uso abusivo da vantagem da exclusividade.
106. Em síntese, entende-se que não há óbices à proposta do terminal da BTG, sem prejuízo das seguintes recomendações:
 - a. que a APPA elabore avaliação técnica do projeto e do orçamento previamente à celebração do aditivo e caso a avaliação indique a necessidade, promova os ajustes pertinentes nos termos do aditivo;
 - b. que, a partir da celebração do negócio proposto, a APPA mantenha preciso monitoramento da situação: a) das filas de atracação, b) da ocupação dos berços do Corex Leste e c) de alterações da participação no mercado dos terminais do Corex Leste, a partir da entrada em operação dos novos

- berços da 1ª etapa do Pier T, para que, caso constatadas alterações significativas nos parâmetros monitorados com correlação com a exclusividade ou mediante fundamentada provocação dos demais terminais, a APPA tenha dados e subsídios para justificar a tomada de decisão sobre a adoção de medida mitigadora de construir a 2ª etapa do Pier T;
- c. que as partes negociem e definam precisamente, considerando as potencialidades do negócio, um intervalo de variação de demanda a partir do qual a autoridade portuária possa solicitar o reequilíbrio, garantindo maior segurança jurídica quando for realizado o estudo de demanda ao término do período de exclusividade;
 - d. que, nas próximas situações em que for adotada a execução indireta de algum investimento obrigatório em área comum do porto, a exemplo da 2ª Etapa do Pier T, realize consulta pública entre todos os arrendatários locais para a seleção do interessado.
107. Um último ponto a ser tratado diz respeito ao rito de celebração do termo aditivo dado pela Portaria MInfra 530/2019, vigente, a qual estabelece critérios e procedimentos para a prorrogação de vigência, a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro e outras alterações nos contratos de arrendamento de instalações portuárias localizadas nos portos organizados.
108. Entre outros pontos, a citada portaria estabelece ritos de avaliação e critérios dos aditivos, inclusive em seu art. 15 trata da possibilidade de realização de investimentos na área comum do porto por meio de reequilíbrio econômico-financeiro, que normalmente se dá por meio de extensões de prazo ou de remuneração, como indenizações pecuniárias, descontos nos valores de arrendamento entre outras formas. Assim como o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, a portaria traz em seu art. 20 a vedação à autorização de investimentos que prejudiquem o uso público da infraestrutura comum do porto.
109. Quanto a esse aspecto da portaria valem as mesmas considerações já elencadas para excepcionar a vedação. Contudo, quanto ao aspecto do equilíbrio econômico-financeiro do negócio proposto, há um componente de custo financeiro, dado pela antecipação dos recursos para execução da obra e a assunção de valores dos aportes da APPA, e, fora o custo financeiro, são transferidos alguns riscos conforme tratados na instrução.
110. Por outro lado, a contrapartida envolve uma exclusividade cuja mensuração de valor é significantemente incerta, pois, em tese, envolveria fatores como rever o estudo de demanda macro e micro dos arrendamentos, que já possuem incertezas, a fim de prever os efeitos de um choque de oferta de capacidade antecipado; trazer a valor presente a despesa financeira da antecipação com a incerteza relacionada à taxa de desconto e dos cronogramas de desembolsos; precificar os riscos transferidos; a incerteza acerca da estimativa de custos da obra; além de precificar a vantagem competitiva da operação integrada, entre outros. Nesse particular, avaliar tais fatores em um EVTEA seria dispendioso em termos de custos e de prazos e o resultado teria baixo nível de confiança.
111. Cabe frisar que geralmente a avaliação de reequilíbrio pelo fluxo de caixa marginal envolve estimar as receitas e despesas incrementais, descontadas pelo custo do capital, e, a partir daí, computar: (i) o prazo adicional; (ii) o aumento da tarifa; ou (iii) a indenização, que seria necessária para zerar o Valor Presente Líquido (VPL). Na presente situação, todos esses parâmetros (itens (i), (ii) ou (iii)) são fixos, não são “saídas” do modelo. O máximo que poderia ser feito, portanto, e com razoável grau de incerteza como visto acima, seria avaliar se o VPL da proposta seria positivo, negativo ou nulo.
112. Assim, pode-se afirmar que seria contraproducente insistir na avaliação de eventuais ganhos e perdas em um fluxo de caixa para fins de reequilíbrio econômico-financeiro no presente momento. Repisa-se que, pelas cláusulas do acordo, futuramente, e com dados concretos, a APPA poderá requerer um reequilíbrio em caso de aumento relevante da demanda. Havendo, portanto, limitações ao ganho potencial da BTG terminais com a execução da obra (como já visto ao longo da instrução) e pelo lado da demanda, os benefícios que irá obter dificilmente serão desproporcionais aos riscos e custos incorridos.
113. Isso posto, cumpre registrar que, conforme expresso na Portaria MInfra 530/2019 e na Lei 10.233/2001, a competência para avaliação de aditivos dessa natureza é da Agência Nacional de



Transportes Aquaviários (Antaq), que pode fazer previamente, ou em casos excepcionais, posteriormente.

114. Assim, embora do ponto de vista da estrutura jurídica não se vislumbrem óbices ao acordo apresentado à APPA, propõe-se dar ciência à Antaq da presente instrução para que adote as providências que entender pertinentes, de acordo com a Portaria MInfra 530/2019 e a Lei 10.233/2001.

Conclusão

115. Tratou-se na presente instrução de proposta de celebração de aditivo em contrato de arrendamento do PAR14, recém celebrado, firmado entre a Administração Portuária de Paranaguá e Antonina e a BTG Commodities Sertrading, em sede de controle prévio do TCU, no processo de acompanhamento da desestatização dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25.
116. A minuta de aditivo visa à antecipação de investimento na obra da 1ª Etapa do Píer T do Corredor de Exportação Leste do Porto de Paranaguá. A proposta prevê a alteração do regime de execução da obra, de direta pela APPA para indireta, por meio de repasse ao arrendatário BTG Commodities. Este terminal assumirá a responsabilidade pela execução antecipada da obra, os riscos construtivos associados e a parte que seria devida pela APPA no rateio da obra. Em contrapartida, será concedido o uso exclusivo temporário, por 8 anos, de um dos dois novos berços a serem construídos.
117. Segundo os termos firmados, os arrendatários do PAR15 e PAR25, corresponsáveis pelo rateio das obras com a APPA, e o Terminal BTG manterão o fluxo de desembolsos na forma previamente acordada, enquanto o arrendatário BTG Commodities, que é o responsável pela maior parte do aporte, irá assumir os custos da despesa financeira referente à antecipação do investimento.
118. A análise empreendida permitiu concluir que a proposta de antecipação dos investimentos para a execução da 1ª etapa do Píer T, apresentada pela arrendatária BTG Commodities Sertrading, pode ser excepcionalmente admitida no caso concreto, tendo em vista as condições particulares da operação no Corredor de Exportação Leste do Porto de Paranaguá.
119. A proposta demonstra-se vantajosa para a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), para os demais operadores do Corredor Leste de Exportação e para os usuários, considerando os seguintes aspectos:
- a. A antecipação da obra permitirá a ampliação da capacidade de movimentação portuária e a renovação da infraestrutura existente, com redução de custos operacionais e maior eficiência;
 - b. Os riscos de execução da obra, incluindo extrapolação de custos e prazos, serão transferidos à arrendatária, mitigando os riscos para a APPA;
 - c. A exclusividade temporária e parcial de uso de um dos dois novos berços, concedida à arrendatária, tem como contrapartida a assunção de custos financeiros e riscos associados à antecipação do investimento, sendo limitada a 8 anos e possui a possibilidade de medidas mitigadoras caso constatado abusos decorrentes da exclusividade;
 - d. Os demais operadores do Corex Leste também se beneficiarão da entrega antecipada da infraestrutura, desfrutando de um novo berço, e com possibilidade de antecipação de receitas e maior confiabilidade operacional.
120. Ao longo da instrução, verificou-se que existem travas a ganhos excepcionais pela execução da obra ou pelo aumento excessivo de demanda em razão da exclusividade, tornando improvável que haja um descolamento relevante entre os benefícios auferidos pela BTG terminais e os custos e riscos que incorrerá.
121. Ademais, a proposta está em conformidade com a legislação aplicável e com os contratos de arrendamento firmados, que preveem a possibilidade de execução indireta de investimentos na área comum do porto. O ato justificatório previa a possibilidade de a autoridade portuária repassar a execução da obra para algum arrendatário. As cláusulas do termo aditivo mitigam eventuais vantagens excessivas à arrendatária e resguardam os interesses da APPA.
122. Um questionamento que poderia ser feito diz respeito à falta de isonomia na seleção da proponente. Todavia, considerando a celeridade requerida para o acordo, os termos da LINDB, que os ganhos



da proponente são proporcionais aos riscos e aos custos envolvidos, que dificilmente a exclusividade alterará de forma substancial a competição intraportos e que a obra gerará benefícios relevantes para toda comunidade portuária, a anulação das negociações seria prejudicial ao porto. Porém, com vistas a melhorias futuras no processo, recomenda-se que a APPA, em casos semelhantes, realize chamamento público para a seleção de arrendatário interessado na execução de obra em área comum, a exemplo da segunda fase do Píer T.

123. Recomenda-se também que a APPA adote medidas de monitoramento e controle para evitar possíveis abusos decorrentes da exclusividade concedida, bem como que promova ajustes na minuta do aditivo para garantir maior segurança jurídica às partes envolvidas.
124. Por fim, com vistas a preservar as competências e atribuições da Antaq dadas na Lei 10.233/2001 e na Portaria-Minfra 530/2019, sugere-se cientificar a agência da presente decisão para que adote as providências que julgar pertinentes.
125. Por fim, cumpre registrar que, tendo havido colaboração e alinhamento entre a equipe da AudPortoFerrovia e da APPA acerca de todas as questões-chave analisadas no presente acompanhamento de desestatização, e visando promover maior celeridade ao trâmite processual, foi dispensada a etapa de envio do relatório preliminar da fiscalização para comentários dos gestores, tendo sido substituída por reunião de encerramento dos trabalhos, no dia 13/2/2026, com fundamento no art. 14º, § 2º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

126. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
 - a) informar à Autoridade Portuária de Paranaguá e Antonina que o TCU não identificou óbices ao acordo de execução antecipada das obras da primeira etapa do Píer T, objeto dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25, uma vez que a exclusividade é temporária e as vantagens identificadas excepcionam a vedação estabelecida pelo item 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário de concessão de preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário frente aos demais operadores portuários na utilização de infraestrutura de uso comum dos portos organizados em razão de investimentos realizados pelo arrendatário;
 - b) recomendar à Administração Portuária de Paranaguá e Antonina que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:
 - i) elabore avaliação técnica do projeto elaborado pela BTG Commodities Sertrading e do respectivo orçamento previamente à celebração do aditivo, e caso a avaliação indique a necessidade, promova os ajustes pertinentes nos termos do acordo;
 - ii) a partir da celebração do negócio proposto, a APPA mantenha preciso monitoramento da situação:
 - a) das filas de atracação, b) da ocupação dos berços do Corex Leste e c) de alterações da participação no mercado dos terminais do Corex Leste, a partir da entrada em operação dos novos berços da 1ª etapa do Píer T, para que, caso constatadas alterações significativas nos parâmetros monitorados com correlação com a exclusividade ou mediante fundamentada provocação dos demais terminais, a APPA tenha dados e subsídios para justificar a tomada de decisão sobre a adoção de medida mitigadora de construção da 2ª etapa do Píer T;
 - iii) mediante ajuste do item 5.4 da minuta do acordo, as partes negociem e definam precisamente, considerando as potencialidades do negócio, um intervalo de variação de demanda a partir do qual a autoridade portuária possa solicitar o reequilíbrio, garantindo maior segurança jurídica quando for realizado o estudo de demanda ao término do período de exclusividade;
 - iv) nas próximas situações em que for adotada a execução indireta de algum investimento obrigatório em área comum do porto, a exemplo da 2ª Etapa do Píer T, realize consulta pública entre todos os arrendatários locais para a seleção do interessado, em observância ao princípio da isonomia.
 - c) informar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários da presente decisão para que adote as medidas que julgar adequadas, tendo em vista as suas competências previstas da Lei 10.233/2001 e na Portaria Minfra 530/2019;



- d) informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor); a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) do Acórdão que vier a ser proferido e 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) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento portuário, referente aos terminais denominados PAR14, PAR15 e PAR25, localizados no Porto Organizado de Paranaguá/PR, administrado pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), destinados à movimentação e armazenagem de graneis sólidos vegetais.

2. As desestatizações em questão foram aprovadas por meio dos Acórdãos 215/2025, 2.027/2024 e 621/2025, todos do Plenário deste Tribunal, tendo o leilão ocorrido em 30/4/2025. A modelagem original previa a execução da construção da primeira etapa do Pier T pela autoridade portuária, utilizando-se de recursos rateados entre os arrendatários, em um prazo de sete anos.
3. Após o certame e antes da celebração dos contratos, a APPA recebeu Proposta de Manifestação de Interesse (PMI) da arrendatária vencedora do terminal PAR14, a empresa BTG Commodities Sertrading. A proposição consiste na assunção e na antecipação dos investimentos de construção do Pier T, com redução do prazo de entrega de 84 para 30 meses. Em contrapartida, a proponente solicitou a exclusividade temporária de uso, por oito anos, de um dos dois novos berços de atracação a serem construídos na primeira etapa.
4. Após avanço das negociações entre a Autoridade Portuária e a arrendatária BTG a respeito da antecipação dos investimentos, a APPA optou por encaminhar, por meio destes autos, proposta para avaliação do ajuste em sede de controle prévio ao Tribunal, considerando: (i) a relevância do negócio para a ampliação da capacidade de movimentação portuária de 25 milhões de toneladas/ano para 39 milhões de toneladas/ano no Corredor Leste de Exportação do Porto de Paranaguá; (ii) a necessidade de atualização da infraestrutura existente; (iii) a significativa materialidade da transação envolvida, de R\$ 1,2 bilhão; e (iv) a relevância da alteração contratual na desestatização recém aprovada pelo TCU.
5. No âmbito do Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) realizou o exame técnico, abordando a competência desta Corte, a vantajosidade da proposta e sua viabilidade jurídica frente ao ordenamento e à jurisprudência, notadamente o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário.
6. Em sua análise de mérito, a unidade instrutora concluiu pela vantajosidade da proposta de antecipação de investimentos, destacando que a redução do prazo de entrega atende ao interesse público e à eficiência portuária. Ressaltou que a exclusividade temporária pleiteada, embora constitua alteração na modelagem original, pode ser excepcionalmente admitida dadas as particularidades da operação no Corredor de Exportação Leste (Corex).
7. No mérito, acompanho as conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.
8. Inicialmente, a modelagem previa que a Autoridade Portuária receberia os recursos por meio de rateio entre as arrendatárias e esses montantes seriam vinculados ao projeto. A APPA

complementaria a menor parcela financeira e executaria as obras de forma direta, mediante contratação de obra pública. Contudo, as minutas contratuais não excluíram a possibilidade de execução indireta por um arrendatário.

9. Na concepção inicial, os recursos adviriam das empresas arrendatárias dos terminais PAR15, PAR25 e PAR14, com complementação da APPA estimada em R\$ 84,4 milhões (mais variações a serem absorvidas).
10. Apesar dessa previsão, a arrendatária do PAR14, BTG Commodities Sertrading, apresentou manifestação de interesse junto a APPA propondo assumir a execução indireta da obra de forma antecipada, sob as seguintes condicionantes:
 - a) assunção da responsabilidade pela execução da obra na área comum do porto organizado e dos riscos de engenharia inerentes ao projeto pela arrendatária, sem prejuízo do pleno exercício pela APPA da fiscalização do projeto e da obra quanto ao atendimento dos requisitos para a operação portuária;
 - b) vedação a pleito de reequilíbrio econômico-financeiro por parte da arrendatária em caso de subestimativa dos custos da obra, devendo a empresa assumir integralmente os riscos e eventuais valores excedentes; por outro lado, em caso de superestimativa – custo real mostrar-se inferior ao previsto –, a diferença remanescente deverá ser integralmente restituída à APPA;
 - c) antecipação da entrega da obra em relação à modelagem inicial, mediante execução em 30 meses (2,5 anos) a contar da formalização do negócio, em detrimento do prazo inicial de 84 meses (sete anos);
 - d) dispensa da antecipação das parcelas dos arrendatários, que seguirão o fluxo de cinco parcelas anuais previsto no contrato de pagamento, isto é, os arrendatários do PAR15, do PAR25 e a própria BTG manterão o fluxo de desembolsos na forma previamente acordada, enquanto a última, responsável pela maior parte do aporte, assumiria os custos da despesa financeira referente à antecipação do investimento;
 - e) assunção e antecipação do valor de aporte previsto para a APPA, a princípio, de R\$ 84,4 milhões na data-base do contrato, dispensando a realização de aporte da empresa pública em obra executada pelo arrendatário; e
 - f) concessão de contrapartida à proponente por meio da utilização em regime de exclusividade de um dos dois novos berços pelo período de antecipação, adicionado de mais quatro anos após o período de antecipação.
11. O núcleo da controvérsia reside na concessão de exclusividade temporária de uso de um berço público como contrapartida à antecipação de investimento de R\$ 1,2 bilhão, o que poderia ir de encontro à vedação de tratamento preferencial estabelecida no subitem 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário.
12. Por meio da referida decisão, o TCU apreciou acompanhamento de alterações normativas introduzidas pelo Decreto 9.048/2017, que alterou o Decreto 8.033/2013, regulamentador da Lei 12.815/2013, a qual dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.
13. Em sua conclusão, a AudPortoFerrovia entendeu que a proposta de antecipação dos investimentos para a execução da primeira etapa do Píer T, apresentada pela arrendatária BTG Commodities Sertrading, pode ser excepcionalmente admitida no caso concreto, tendo em vista as condições particulares da operação no Corredor de Exportação Leste do Porto de Paranaguá.

14. As seguintes vantagens para a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), para os demais operadores do Corredor Leste de Exportação e para os usuários foram identificadas:
- a) a antecipação da obra permitirá a ampliação da capacidade de movimentação portuária e a renovação da infraestrutura existente, com redução de custos operacionais e maior eficiência;
 - b) os riscos e a complexidade de execução da obra, incluindo extrapolação de custos e prazos, serão transferidos à arrendatária, mitigando os riscos de gestão de obra pública por meio da APPA;
 - c) a exclusividade temporária e parcial de uso de um dos dois novos berços, concedida à arrendatária, tem como contrapartida a assunção de custos financeiros e riscos associados à antecipação do investimento, está limitada a oito anos e possui a possibilidade de medidas mitigadoras caso se constate abusos decorrentes da exclusividade; e
 - d) os demais operadores do Corex Leste também se beneficiarão da entrega antecipada da infraestrutura, desfrutando de um novo berço público antes do previsto, com possibilidade de antecipação de receitas e maior confiabilidade operacional.
15. Em suma, a proposta reduz substancialmente o prazo de entrega do novo píer, transfere riscos de engenharia, custos e prazos à iniciativa privada; dispensa a APPA do aporte de R\$ 84,4 milhões; e antecipa o ganho de capacidade para o Corex, beneficiando todos os operadores.
16. Somente a primeira etapa do Píer T garantirá um ganho de capacidade de 56% de movimentação anual por meio da ampliação da infraestrutura e renovação do corredor de exportação. Quando completo, o Píer T possibilitará o incremento de até 175% em relação à capacidade atual, equivalente a 68,5 milhões de toneladas por ano.
17. Por outro lado, verificou-se que o mecanismo prevê travas a ganhos excepcionais pela execução da obra ou pelo aumento excessivo de demanda em razão da exclusividade, tornando improvável que haja um descolamento relevante entre os benefícios auferidos pela BTG e os custos e riscos que incorrerá.
18. Ademais, a exclusividade é temporária (oito anos) e parcial, restrita ao berço interno, operacionalmente menos favorável. A vantagem é mitigada pois a antecipação disponibiliza outro berço novo para uso comum que não existiria no cronograma original.
19. Assim, segundo a unidade instrutora, a proposta está em conformidade com a legislação aplicável e com os contratos de arrendamento firmados, que preveem a possibilidade de execução indireta de investimentos na área comum do porto. O ato justificatório previa, inclusive, a possibilidade de a autoridade portuária repassar a execução da obra para algum arrendatário. Ademais, as cláusulas do termo aditivo mitigam eventuais vantagens excessivas à arrendatária e resguardam os interesses da APPA.
20. Quanto à ausência de chamamento público, acolho a tese de que retroceder as tratativas afrontaria os arts. 20 e 21 da LINDB, sob risco de perda dos benefícios da antecipação. É necessário, contudo, recomendar que a APPA utilize o chamamento público em situações futuras.
21. Delineado o cenário fático, passo a fundamentar minha convicção, examinando a proposta sob o binômio da vantajosidade operacional e da estrita juridicidade.

22. Do ponto de vista da vantajosidade, as análises da APPA e da AudPortoFerrovia são uníssonas em confirmá-la. Parece-me evidente que a construção antecipada de infraestrutura pública, que sequer existiria no prazo ajustado, traz benefícios líquidos aos atores envolvidos: à autoridade portuária, aos demais terminais arrendatários, operadores portuários e usuários. Em última instância, ao beneficiar esse conjunto de atores, atende-se ao interesse público.
23. Destaco que a estrutura atual do Corex Leste, construída a partir da década de 70, opera hoje no limite da capacidade, encontra-se no final da vida útil, e, portanto, apresenta elevado custo operacional. Logo, a antecipação permitirá a renovação da estrutura e a ampliação significativa de capacidade operacional no curto prazo, além da perspectiva de entrega com maior celeridade e de assunção de riscos de gestão e construtivos pelo particular – mitigando as externalidades negativas e as ineficiências frequentemente associadas à execução direta de obras públicas de grande vulto.
24. Nessa seara, eventual atraso na execução da obra pela APPA, conforme inicialmente modelado, poderia gerar desequilíbrio no contrato de três arrendatários, enquanto o eventual incremento de custos da obra seria assumido integralmente pela APPA.
25. Por outro lado, sob a sistemática ora proposta, se for apurado que as obras custaram menos do que o valor previsto, a APPA será ressarcida da diferença, enquanto, ao inverso, no caso de o custo ser superior ao previsto, será vedado ao arrendatário BTG buscar reequilíbrio contratual.
26. Não bastasse a transferência ao particular dos riscos construtivos, a APPA deixará de aportar o valor de cerca de R\$ 84 milhões no projeto, na data-base dos contratos de arrendamento.
27. Considere-se ainda que o canal de acesso aquaviário do Porto de Paranaguá foi concedido recentemente, com previsão de dragagem para ampliação da profundidade. Como os berços atuais não permitem a atracação de navios com profundidade compatível com o projeto de aprofundamento do canal, somente com os novos berços os terminais do Corex Leste poderão usufruir das vantagens operacionais da dragagem prevista.
28. Em relação aos demais arrendatários portuários, os dados mostraram que não há predominância de algum terminal em termos de movimentação máxima ou de capacidade, indicando baixa concentração de mercado. Ao antecipar o investimento na 1ª Etapa do Píer T, o conjunto de terminais irá usufruir quatro anos antes de um berço novo com capacidade superior aos existentes e de nova estrutura de esteiras compatíveis com a nova capacidade dos berços. Ao entrar em operação, esse conjunto aumentará a capacidade dos terminais, com maior eficiência e confiabilidade operacional, antecipando, ainda, receitas portuárias.
29. Em contraponto, durante os oito anos após a entrega da obra, o Terminal BTG poderá ter vantagens competitivas. Os navios operados no berço exclusivo não terão que aguardar na fila comum do Corex, reduzindo custos com *demurrage* de seus usuários, e o Terminal terá alguma margem para oferecer preços mais atrativos aos exportadores. Contudo, não é esperado que a margem seja alta, no sentido de uma guerra de preços, pois o arrendatário tem diversas obrigações financeiras, além das obrigações de outorga, arrendamento fixo e variável, como a de arcar com os custos associados à antecipação do investimento. Por outro lado, os concorrentes instalados no porto usufruirão de benefícios da entrega antecipada, sem participar de dispêndios adicionais ou assumir riscos.
30. Nesse sentido, sob a lógica de negócios é certo que a BTG espera algum benefício com sua proposta. Porém, a análise precedente evidenciou que tais ganhos não são desproporcionais aos custos (de engenharia e de financiamento) e aos riscos envolvidos (de engenharia, demanda e

financeiros), cabendo acrescentar que parte dos benefícios se estenderá aos demais integrantes do complexo portuário.

31. Quanto à juridicidade da proposta, a APPA encaminhou parecer jurídico (peça 131) e minuta de aditivo (peça 134), que foram examinados pela unidade instrutora.
32. Ressalta-se que a Autoridade Portuária atua no exercício regular de suas atribuições, amparada pelo Convênio de Delegação de Competências 001/2019 firmado com a União, que lhe confere a prerrogativa de gerir e alterar tais avenças como verdadeiro Poder Concedente.
33. Os exames técnicos internos evidenciaram que a consecução privada da obra constitui solução manifestamente mais adequada, imune à rigidez, aos ritos morosos, à extrapolação de custos e à judicialização que frequentemente acometem as licitações de obras públicas.
34. O Parecer 352/2025 da Diretoria Jurídica da APPA demonstrou que a proposta encontra amparo no marco regulatório portuário, notadamente nos arts. 42 e 42-A do Decreto 8.033/2013, combinados com os arts. 15, 16, 17 e 18 da Portaria-Minfra 530/2019. Tais dispositivos autorizam expressamente a realização de investimentos não previstos nos contratos, inclusive em infraestruturas comuns fora da área arrendada (peça 131).
35. Ademais, a alteração não configura descaracterização do objeto original licitado. A própria modelagem dos arrendamentos (PAR14, PAR15 e PAR25) – cuja regularidade jurídica já havia sido chancelada por esta Corte de Contas, notadamente por meio do Acórdão 215/2025-TCU-Plenário – estabelecia na Cláusula 7.2.2 que a APPA poderia utilizar os recursos aportados para implementar a primeira etapa do Píer T “direta ou indiretamente”.
36. Logo, a assunção indireta dos encargos construtivos por arrendatária consubstancia mera adoção de faculdade negocial que já integrava a gênese do negócio jurídico. Preserva-se, assim, o preceito original do projeto de unificar as ações construtivas sob a responsabilidade de um único ator, evitando-se a fragmentação gerencial e descompassos na entrega de infraestrutura comum.
37. No que tange ao contido no subitem 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, que em tese veda a concessão de preferência ou distinção de uso de infraestrutura comum, os exames evidenciaram que a excepcionalidade se justifica de forma inequívoca e atende estritamente à razoabilidade. A exclusividade temporária de apenas um dos berços (justamente o berço interno, de características operacionais menos favoráveis) não representa privilégio ou preferência desmotivada ou indistinta, mas a exata e necessária contrapartida pelos custos e riscos assumidos.
38. Isso porque a BTG assumirá um vultoso custo de capital (despesa financeira) advindo da redução do prazo da obra de 84 para meros 30 meses, menos da metade do inicialmente previsto, além de dispensar o aporte financeiro complementar que originalmente caberia à Autoridade Portuária, estimado em R\$ 84,4 milhões. Importa frisar que a operação restrita a um berço não inviabiliza o uso público do complexo; ao revés, a entrega antecipada disponibilizará de imediato o segundo berço aos demais operadores do Corredor de Exportação, gerando um incremento imediato de capacidade de movimentação na ordem de 56%.
39. Outro pilar estrutural que sustenta a viabilidade jurídica do arranjo é a matriz de alocação de riscos desenhada para o Termo Aditivo. Restou assentado pela APPA e foi corroborado pela Unidade de Auditoria Especializada desta Corte (AudPortoFerrovia) que a obra ocorrerá sob o risco construtivo e financeiro integral da arrendatária.



40. Qualquer divergência a maior nos custos executados – seja por atrasos operacionais, por variações nas técnicas construtivas ou por eventual descasamento entre os índices inflacionários setoriais e gerais (INCC *versus* IPCA) — será de responsabilidade exclusiva da BTG. O mecanismo também impede a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do Poder Público na hipótese de superação de custos. Em contrapartida, caso os custos de implantação revelem-se inferiores à soma dos repasses previstos, a diferença reverterá integralmente como saldo a favor da Autoridade Portuária.
41. Por fim, no tocante ao eventual questionamento acerca da ausência de um chamamento público prévio para franquear a execução da obra aos demais arrendatários afetados, acolho integralmente a tese pautada no pragmático exame das consequências práticas da decisão (art. 20 da LINDB), considerando que a paralisia das tratativas em busca de um rigorismo formal imporia prejuízos reais e imediatos à eficiência portuária e ao interesse público.
42. O retrocesso nas tratativas neste momento processual resultaria na perda irremediável dos vastos benefícios operacionais advindos da entrega antecipada da infraestrutura. Diante da urgência logística e da vantajosidade inquestionável aos cofres públicos e aos usuários do porto, mostra-se suficiente, porém necessário, recomendar à APPA que adote, em expansões futuras – a exemplo da vindoura 2ª Etapa do Píer T –, a realização prévia de consulta aos interessados.
43. Ademais, a envergadura da proposta e o caráter público dos documentos produzidos pela APP e pelo TCU fazem crer que, pelas naturais leis de mercado, os demais arrendatários já tenham a informação a respeito da proposta, sem que tenham demonstrado interesse similar.
44. Desse modo, acolho a proposta da unidade instrutora de informar à Autoridade Portuária de Paranaguá e Antonina a ausência de óbices ao acordo de execução antecipada das obras da primeira etapa do Píer T, acompanhada das recomendações pertinentes para o aperfeiçoamento do processo decisório.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1118/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.651/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado PAR25, localizado no Porto Organizado de Paranaguá/PR, sob responsabilidade da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos vegetais;

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. informar à Autoridade Portuária de Paranaguá e Antonina que o TCU não identificou óbices ao acordo de execução antecipada das obras da primeira etapa do Píer T, objeto dos arrendamentos PAR14, PAR15 e PAR25, uma vez que a exclusividade é temporária e as vantagens identificadas excepcionam a vedação, estabelecida no subitem 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de concessão de preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário frente aos demais operadores portuários na utilização de infraestrutura de uso comum dos portos organizados em razão de investimentos realizados pelo arrendatário;

9.2. recomendar à Administração Portuária de Paranaguá e Antonina, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. elabore avaliação técnica do projeto elaborado pela BTG Commodities Sertrading e do respectivo orçamento previamente à celebração do aditivo, e caso a avaliação indique a necessidade, promova os ajustes pertinentes nos termos do acordo;

9.2.2. a partir da celebração do negócio proposto, a APPA mantenha preciso monitoramento da situação: a) das filas de atracação, b) da ocupação dos berços do Corex Leste e c) de alterações da participação no mercado dos terminais do Corex Leste, a partir da entrada em operação dos novos berços da Primeira Etapa do Píer T, para que, caso constatadas alterações significativas nos parâmetros monitorados com correlação com a exclusividade ou mediante fundamentada provocação dos demais terminais, a APPA tenha dados e subsídios para justificar a tomada de decisão sobre a adoção de medida mitigadora de construção da Segunda Etapa do Píer T;

9.2.3. mediante ajuste do item 5.4 da minuta do acordo, as partes negociem e definam precisamente, considerando as potencialidades do negócio, um intervalo de variação de demanda a partir do qual a autoridade portuária possa solicitar o reequilíbrio, garantindo maior segurança jurídica quando for realizado o estudo de demanda ao término do período de exclusividade; e

9.2.4. nas próximas situações em que for adotada a execução indireta de algum investimento obrigatório em área comum do porto, a exemplo da Segunda Etapa do Píer T, realize consulta pública entre todos os arrendatários locais para a seleção do interessado, em observância ao princípio da isonomia;

9.3. informar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários da presente decisão para que adote as medidas que julgar adequadas, tendo em vista as suas competências previstas da Lei 10.233/2001 e na Portaria-Minfra 530/2019; e

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1118-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



VITAL DO RÊGO
Presidente

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.473/2022-5

Natureza: Embargos de declaração em recurso de revisão em tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Município de Nova Bandeirantes - MT

Responsáveis: Nova Guia Construções Ltda (08.428.937/0001-74); Solange Sousa Kreidloro (270.723.668-30).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto).

Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12794/OAB-DF) e Mauro Porto (12878/OAB-DF).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E/OU OBSCURIDADE NA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. ARGUMENTOS TENDENTES A REDISCUTIR O MÉRITO DA DELIBERAÇÃO. REJEIÇÃO

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Solange Sousa Kreidloro, contra o Acórdão 470/2026-TCU-Plenário, que não conheceu do recurso de revisão interposto em face do Acórdão 7.692/2024-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro Augusto Nardes.

Nesta fase processual, a embargante alega omissões e contradições no acórdão recorrido, especialmente no que tange à falta de análise de documentos novos apresentados, que, segundo a embargante, comprovariam a atualização de seu endereço em Brasília desde 2017, bem como a ausência de notificação regular no curso do processo.

A embargante sustenta, ainda, que transcorreu o prazo de cinco anos para a prescrição da pretensão punitiva do TCU, considerando o término de seu mandato como prefeita em 2016 e a citação realizada apenas em 2023.

Adicionalmente, aponta que a intimação por edital não atendeu aos requisitos legais, uma vez que não foram esgotados os meios ordinários de localização, o que teria comprometido o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É o relatório.

VOTO



Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Solange Sousa Kreidloro, contra o Acórdão 470/2026-Plenário, o qual não conheceu do recurso de revisão interposto pela embargante em face do Acórdão 7.692/2024-TCU-2ª Câmara.

Originalmente, a recorrente teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada ao pagamento de débito, em solidariedade com a empresa Nova Guia Construções Eireli, e de multa, por meio do Acórdão 7.692/2024-TCU-2ª Câmara (relatado pelo E. Ministro Augusto Nardes).

Irresignada, a embargante alega, em síntese, a existência de omissões e contradições no julgado, sustentando, essencialmente:

a) a existência de documentos novos (certidão de divórcio e comprovantes de domicílio em Brasília/DF desde 2017) aptos a demonstrar a nulidade das notificações na fase interna e, consequentemente, a prescrição da pretensão punitiva;

b) a inobservância da jurisprudência do STF quanto ao termo inicial da prescrição e à necessidade de ciência inequívoca das apurações pela responsável (MS 39.834/DF); e

c) a nulidade da notificação por edital e do Ofício 279/2021, por ausência de esgotamento dos meios de localização.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Preliminarmente, conheço dos embargos de declaração, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992.

No mérito, não assiste razão à embargante. O Acórdão 470/2026-Plenário fundamentou-se na ausência de preenchimento dos requisitos de admissibilidade do recurso de revisão, notadamente pela falta de demonstração de que os documentos apresentados possuiriam eficácia sobre a prova produzida, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

A recorrente confunde o juízo de admissibilidade com o mérito da causa. A discordância com a valoração jurídica conferida aos documentos apresentados não configura omissão ou contradição, mas mero inconformismo com a decisão que, acertadamente, considerou que os documentos não possuem o condão de desconstituir a coisa julgada administrativa.

Quanto à suposta prescrição e à nulidade das notificações, tais matérias foram exaustivamente debatidas em fases processuais anteriores. Ademais, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a fase interna da tomada de contas especial possui natureza inquisitória, sendo que o contraditório pleno e a ampla defesa são garantidos na fase externa, perante este Tribunal, o que foi devidamente assegurado à responsável.

No que tange às notificações na fase interna, restou demonstrado que a Administração utilizou o endereço fornecido pela própria responsável no Plano de Trabalho alterado, encaminhado ao órgão concedente em outubro de 2016, documento assinado pela recorrente (peça 37, p. 2). Esse endereço corresponde à sede da empresa Entre Rios Florestal Ltda. (CNPJ 05.287.042/0001-79), administrada pelo marido da recorrente à época, Sr. Clóvis Irineu Kreidloro, conforme consulta à Receita Federal e ao site Econodata, em 17/3/2025. Assim, embora a notificação não tenha sido recebida, foi enviada para um endereço vinculado à recorrente, sendo regular a notificação via edital realizada em 27/8/2021. Além disso, eventuais vícios na fase interna foram superados pela citação válida na fase externa.

Pelo exposto, conheço dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.



Com essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1119/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.473/2022-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em recurso de revisão em tomada de contas especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto) ().
 - 3.2. Responsáveis: Nova Guia Construções Ltda (08.428.937/0001-74); Solange Sousa Kreidloro (270.723.668-30).
 - 3.3. Recorrente: Solange Sousa Kreidloro (270.723.668-30).
4. Órgão/Entidade: Município de Nova Bandeirantes - MT.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12794/OAB-DF) e Mauro Porto (12878/OAB-DF).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que ora se discutem embargos de declaração opostos por Solange Sousa Kreidloro, contra o Acórdão 470/2026-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 art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, uma vez que foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelo art. 34, *caput*, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los; e
- 9.2. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1119-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
- 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 005.678/2025-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Saúde Suplementar;
Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria -Executiva da Casa
Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do
Ministério da Saúde

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AGÊNCIA
NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. AVALIAÇÃO DA
GOVERNANÇA, CAPACIDADE OPERACIONAL E MODELO
ASSISTENCIAL. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS DE
MERCADO E DESAFIOS NA JUDICIALIZAÇÃO.
DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O
APERFEIÇOAMENTO DA REGULAÇÃO E
SUSTENTABILIDADE DO SETOR.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), peça 151, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes, peças 152 e 153:

I. INTRODUÇÃO

1. Trata o presente documento de Relatório de Auditoria Operacional, tendo por objetivo avaliar a sustentabilidade da oferta de serviços de saúde suplementar pelas operadoras de planos de saúde privados, bem como da atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) na regulação, normatização, controle e fiscalização do setor.

2. A auditoria tem como fundamento o Despacho de 1º/4/2025, proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, no âmbito do TC 003.117/2025-1.

I.1. Antecedentes e Problema

3. Em 2024, foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União requerimento do Congresso Nacional solicitando a realização de auditoria com o objetivo de avaliar a atuação da ANS quanto à regulação e fiscalização das operadoras de planos de saúde (peça 4 do TC 021.245/2024-0). Em resposta, foi autuado o TC 021.245/2024-0, no qual se examinou o histórico de ações anteriores deste Tribunal sobre o tema, que demonstrou uma atuação contínua e sistemática junto à agência reguladora desde 2014, conforme detalhado a seguir:

4. Naquele mesmo ano, foi realizada auditoria operacional com o objetivo de avaliar as ações da ANS relacionadas à definição dos reajustes dos planos de saúde, no âmbito do



TC 021.852/2014-6. Como resultado, foi prolatado o Acórdão 679/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler).

5. Posteriormente, foram realizados dois ciclos de monitoramento, ao término dos quais a equipe técnica do Tribunal concluiu que a Agência havia cumprido as recomendações e determinações constantes do referido Acórdão.

6. Entre as medidas implementadas, destaca-se a revisão da metodologia então adotada para o cálculo do índice máximo de reajuste anual aplicável aos planos individuais e familiares. A alteração visou evitar distorções decorrentes do possível cômputo em duplicidade da variação de custos associada à atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde (peça 10, p. 4 do TC 021.245/2024-0).

7. Paralelamente, ainda em 2015, foi autuado o processo TC 023.176/2015-6, com o objetivo de realizar nova auditoria operacional sobre a atuação da ANS quanto às competências previstas na Lei 9.961/2000. A auditoria concentrou-se na análise dos mecanismos de monitoramento assistencial e econômico-financeiro das operadoras de planos de saúde, no âmbito das Diretorias de Normas e Habilitação dos Produtos (Dipro) e de Normas e Habilitação das Operadoras (Diope).

8. Na ocasião, a equipe de auditoria enfrentou limitações decorrentes de recentes alterações normativas promovidas pela Diretoria de Fiscalização da ANS, que inviabilizaram a análise de atividades relevantes, como a gestão das Notificações de Intermediação Preliminar (NIP), a celebração de Termos de Compromisso de Ajuste de Conduta (TCAC), as fiscalizações in loco e os processos sancionadores. Além disso, diversos instrumentos utilizados pelas diretorias Dipro e Diope encontravam-se em processo de revisão, o que comprometeu o mapeamento de processos e a avaliação dos indicadores então adotados, dificultando a formulação de um diagnóstico mais abrangente sobre a atuação regulatória da Agência.

9. Em decorrência dos achados, foi emitido o Acórdão 79/2017-TCU-Plenário (peça 10, p. 6 do TC 021.245/2024-0, de relatoria do Min. Bruno Dantas). O monitoramento do cumprimento das deliberações ocorreu por meio do TC 013.320/2021-1, que concluiu pelo atendimento às determinações contidas nos subitens 9.1 e 9.3 e à implementação das recomendações do subitem 9.2, todas constantes do referido Acórdão.

10. Considerando as ações adotadas pela ANS em resposta às decisões proferidas pelo Tribunal, no contexto da Solicitação do Congresso Nacional (SCN), a unidade técnica se manifestou pelo conhecimento dos autos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade. No entanto, entendeu-se que a demanda havia sido atendida, em razão dos esclarecimentos prestados na peça 10 do processo TC 021.245/2024-0

11. Todavia, diante da gravidade do cenário descrito pela SCN, que reportou diversas denúncias no setor de saúde suplementar, notadamente quanto à redução de benefícios por parte das operadoras e ao cancelamento unilateral de contratos, o TCU decidiu dar continuidade à ação, mesmo reconhecendo que a solicitação fora formalmente atendida. A decisão, fundamentada no voto do Ministro Relator Jhonatan de Jesus, resultou na emissão do Acórdão 2456/2024-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinada à Secretaria de Auditoria da Saúde (AudSaúde) a inclusão, em seu ciclo de planejamento, de fiscalização específica sobre os problemas relatados, em razão da importância e relevância da matéria (peça 12, TC 021.245/2024-0).

12. Nesse contexto, destaca-se a relevância do Projeto de Especialista Sênior 810, elaborado no âmbito do TCU em 2023, o qual oferece subsídios relevantes para a compreensão dos problemas a serem fiscalizados no setor de saúde suplementar. Embora seu foco principal tenha sido a proposição de soluções para reduzir o impacto financeiro e preservar a qualidade da assistência prestada exclusivamente aos servidores do Tribunal, o estudo desenvolve uma análise aprofundada



sobre as tendências estruturais e conjunturais do setor, tornando-se uma referência importante para o controle externo da política pública da saúde suplementar como um todo.

13. Entre os desafios identificados no período pré-pandêmico da Covid-19, o estudo aponta aspectos estruturais recorrentes e relevantes para a sustentabilidade do setor, tais como: (i) o envelhecimento populacional e o consequente aumento da prevalência de doenças crônicas; (ii) a constante incorporação de tecnologias e medicamentos de alto custo; (iii) a ineficiência operacional sistêmica de operadoras e prestadores de serviços de saúde; (iv) o predomínio do modelo de remuneração por serviço (*fee-for-service*), que estimula o volume em detrimento do valor; (v) os efeitos de alterações legislativas e jurisprudenciais, como a promulgação da Lei 14.454/2022, que abriu precedente para a cobertura, pelas operadoras, de exames e tratamentos de saúde não incluídos no Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar; e (vi) a intensificação da judicialização da saúde suplementar.

14. Cabe destacar, em complemento ao panorama identificado pelo estudo, desenvolvimento jurídico posterior e relevante para o setor. A ADI 7265 questionou a constitucionalidade da Lei 14.454/2022 sob o argumento de que ela amplia indevidamente as obrigações dos planos de saúde e desconsidera o caráter suplementar da saúde privada. Em 18/9/2025, o STF julgou o pedido parcialmente procedente, reconhecendo a constitucionalidade da lei e reafirmando que o Rol da ANS é exemplificativo. Contudo, condicionou a cobertura de tratamentos não listados ao cumprimento de cinco critérios técnicos: prescrição profissional, inexistência de negativa ou análise pendente da ANS, ausência de alternativa terapêutica no rol, eficácia e segurança comprovadas por evidências científicas de alto nível/ATS e registro na Anvisa.

15. Aquela corte também determinou que o Judiciário, ao analisar pedidos de cobertura não prevista, siga parâmetros semelhantes aos aplicados ao SUS (definidos nas Súmulas Vinculantes do STF 60 e 61), verificando prévio requerimento à operadora, examinando o ato administrativo da ANS sem invadir o mérito técnico, consultando o Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário - NatJus (ou especialista) para aferição dos cinco requisitos e, em caso de deferimento, comunicando à ANS para eventual inclusão do tratamento no rol obrigatório.

16. No período pós-pandêmico, o referido estudo do TCU observa inicialmente uma forte retomada da demanda por serviços de saúde, anteriormente reprimida pelas medidas de isolamento, bem como o impacto das políticas econômicas anticíclicas adotadas naquele contexto, que injetaram grandes volumes de recursos na economia. Como reflexo, o setor tangenciou um ambiente de estagflação, com elevação expressiva dos custos: cerca de 100% para medicamentos e 160% para materiais e insumos. Essa elevação foi atribuída, entre outros fatores, ao aumento da demanda por insumos usados no tratamento da Covid-19, à desvalorização cambial e à quebra das cadeias produtivas globais.

17. Ao mesmo tempo, cresceram as queixas dos consumidores, tanto em relação à escalada dos preços dos planos de saúde quanto à percepção de deterioração na qualidade dos serviços. Dados da ANS indicam que, em fevereiro de 2025, o setor suplementar contava com mais de 52 milhões de beneficiários em planos médico-hospitalares e 34 milhões em planos exclusivamente odontológicos. A receita total do setor ultrapassou R\$ 308 bilhões em 2024, o que evidencia sua expressiva materialidade e relevância no contexto do sistema de saúde nacional.

18. A magnitude econômica do setor de saúde suplementar torna ainda mais relevante sua estreita interdependência com o Sistema Único de Saúde (SUS). A redução no número de beneficiários de planos privados, seja por cancelamentos, inadimplência ou exclusão contratual, tende a transferir, de forma direta, a demanda por serviços assistenciais para a rede pública, ampliando a pressão sobre sua capacidade instalada e exigindo do Estado maior capacidade de resposta.

19. *Essa dinâmica já foi evidenciada no Levantamento Operacional realizado no âmbito do TC 014.791/2019-6, no qual se identificou que o SUS vem absorvendo, de forma não planejada, demandas oriundas da saúde suplementar, especialmente em decorrência de episódios de judicialização, descredenciamento de prestadores e situações de desassistência. Tal preocupação institucional permanece atual e encontra-se refletida na inclusão do tema “Acesso e Sustentabilidade do SUS” na Lista de Alto Risco do TCU para o exercício de 2024.*

20. *Diante da expressiva materialidade do setor de saúde suplementar, da magnitude dos riscos associados à sua regulação e dos impactos sistêmicos decorrentes sobre o SUS, justificou-se de forma inequívoca a realização de auditoria operacional com foco na avaliação da sustentabilidade da saúde suplementar e da atuação do Estado enquanto ente regulador, exercida por meio da ANS. A iniciativa visa identificar oportunidades de aperfeiçoamento normativo e institucional, promover o fortalecimento da governança setorial e contribuir para a garantia da continuidade e da qualidade da oferta de serviços assistenciais à população.*

Objeto

21. *O objeto da auditoria é a sustentabilidade da saúde suplementar no Brasil, com ênfase na atuação da ANS na regulação, normatização, controle e fiscalização das operadoras de planos de saúde, podendo abranger, de forma complementar, a atuação de outros órgãos públicos que influenciam diretamente o equilíbrio econômico-assistencial do setor e seus impactos sobre o SUS.*

Objetivo e escopo

22. *Considerando os antecedentes levantados e a problemática definida na fase de planejamento, a fiscalização foi formalizada por meio da Portaria AudSaúde 190, de 4 de abril de 2025. O objetivo estabelecido consiste em avaliar a sustentabilidade da oferta de serviços de saúde suplementar pelas operadoras de planos privados e a atuação da ANS na regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades do setor, podendo envolver outros órgãos, conforme mencionado acima.*

23. *Com base nas análises desenvolvidas durante o planejamento, foram identificados diversos eventos de risco relevantes que afetam a sustentabilidade da saúde suplementar no país. Esses riscos foram organizados em oito eixos temáticos, abrangendo aspectos relacionados à efetividade da atuação da ANS, à governança do setor e à articulação com o SUS. A equipe considerou o nível de risco inerente de cada evento, a tendência de agravamento ou mitigação ao longo do tempo e a eficácia dos controles existentes. A partir disso, definiu-se o risco residual e priorizaram-se os temas mais críticos em relação aos objetivos da auditoria.*

24. *Nesse contexto, foi decidido que o escopo da auditoria operacional seria concentrado na análise da sustentabilidade do setor de saúde suplementar, com ênfase nos seguintes eixos:*

- a) governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS;*
- b) modelo assistencial e indução à regulação orientada por valor; e*
- c) procedimentos de alto custo e judicialização da saúde suplementar.*

25. *As técnicas de diagnóstico empregadas para elaboração deste plano foram: Análise de Stakeholders (peça 34); Análise Swot (peça 35), elaborado com base nos objetivos estratégicos da ANS) e Diagrama de Verificação de Risco – DVR (peça 40). A aplicação destas técnicas foi realizada de forma integrada à análise da matriz de riscos, cujos resultados encontram-se consolidados na peça 40.*



26. Com base nesses estudos, foi elaborada a Matriz de Planejamento constante do Apêndice C da peça 41, na qual se apresentam as delimitações detalhadas do escopo, incluindo os riscos priorizados, os critérios adotados e os procedimentos definidos.

27. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, a auditoria foi segregada em três temas, sendo formuladas as questões de auditoria indicadas a seguir. Cabe destacar que a redação de algumas questões foi ajustada após a fase de planejamento, de forma a propiciar mais clareza e a refletir de forma adequada os critérios aplicáveis:

Tema 1 - Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS

Questão 1 - Em que medida as limitações de recursos, a indefinição quanto à governança da política de saúde suplementar e as deficiências na interoperabilidade dos sistemas e no uso estratégico de dados têm comprometido a capacidade institucional da ANS de exercer uma regulação efetiva e coordenada, com impactos sobre a proteção dos beneficiários contra riscos assistenciais e sistêmicos, a coerência das políticas públicas e a sustentabilidade do setor?

Tema 2 - Modelo assistencial e regulação orientada por valor

Questão 2 - Em que medida a atuação regulatória da ANS tem promovido a concorrência entre operadoras e prestadores com base no valor entregue ao paciente – considerando desfechos clínicos mensuráveis e custos por ciclo de cuidado – e como as limitações no intercâmbio estruturado de dados assistenciais impactam essa indução? Há iniciativas articuladas com o Ministério da Saúde que apoiem a superação dessas barreiras?

Tema 3 - Procedimentos de Alto Custo/Impacto Financeiro e Judicialização da Saúde Suplementar

Questão 3 - Em que medida as ações da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) têm sido eficazes e eficientes para mitigar a realização de procedimentos de alto custo ou impacto financeiro, determinados pela própria agência (por meio do rol de procedimentos) ou pelo poder judiciário, que não possuem justificativa técnica ou análise de custo-efetividade, considerando seu impacto na sustentabilidade do setor de saúde suplementar?

Questão 4 - Em que medida as limitações na capacidade de fiscalização e de mediação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e as fragilidades normativas têm contribuído para a não resolução de conflitos entre operadoras de planos de saúde e beneficiários, fomentando a judicialização da saúde suplementar e impactando a sustentabilidade do setor?

Critérios de Auditoria

28. De forma a emitir opinião sobre a atuação das entidades, foram utilizados, entre outros, os critérios de auditoria destacados na matriz de planejamento (Apêndice C da peça 41) e nos papeis de trabalho das análises em separado (peças 96 a 99).

Metodologia

29. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portarias TCU 185/2020) e com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020), considerando também os princípios e diretrizes do Guia para Auditores – Fiscalizando com o Cidadão no Foco (TCU), especialmente quanto à busca por resultados que promovam maior transparência, equidade e efetividade da política pública.



30. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações e a realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas; consultas às bases de dados contendo a legislação federal e aos websites das instituições auditadas. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais e análises de dados.

31. A metodologia utilizada e as limitações enfrentadas na avaliação das questões de auditoria constam dos papéis de trabalho das análises em separado (peças 96 a 99).

32. Adicionalmente, mediante atuação do Instituto Serzedelo Corrêa/TCU, contratou-se especialista externo para apoio técnico à equipe de auditoria em aspectos relacionados a aplicação de abordagens baseadas em valor (Value-Based Health Care – VBHC). A contratação foi formalizada no TC 015.906/2025-6 (Administrativo), concentrando-se nos aspectos técnicos do Tema 2 desta auditoria.

Limitações da Auditoria

33. Conforme orienta o Manual de Auditoria Operacional do TCU, reconhecem-se limitações inerentes a esse tipo de trabalho, relacionadas à possibilidade de imprecisões em dados produzidos por terceiros, a eventuais restrições metodológicas para mensuração de desempenho, ao risco de conclusões incompletas e à complexidade própria dos objetos analisados.

34. Tais limitações decorrem da natureza da auditoria operacional e não configuram, por si, impedimento à obtenção de evidências suficientes e apropriadas. Importa registrar que não houve qualquer limitação de acesso a informações, documentos, sistemas ou bases de dados das unidades jurisdicionadas, sendo todas as solicitações atendidas tempestivamente e com o grau necessário de detalhamento. Assim, embora se reconheçam as limitações próprias da atividade de auditoria, não foram identificadas restrições capazes de comprometer a abrangência das análises ou a confiabilidade das conclusões apresentadas.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1. Histórico

35. A saúde suplementar no Brasil surgiu na década de 1960, com iniciativas privadas promovidas por empresas e sindicatos para ampliar o acesso dos trabalhadores urbanos aos serviços médicos, diante das limitações da cobertura pública. Nos anos 1970, os planos de saúde passaram a se estruturar por meio de contratos coletivos, mas o setor operou por décadas com baixa regulação e pouca transparência. O reconhecimento formal da atuação privada na área da saúde ocorreu com a Constituição de 1988, que previu a participação complementar e suplementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), abrindo caminho para a regulamentação do setor.

36. A promulgação da Lei 9.656/1998 marcou um divisor de águas, ao estabelecer direitos básicos aos consumidores, regras de cobertura e critérios de reajuste. Em 2000, a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), pela Lei 9.961/2000, consolidou o papel regulador e fiscalizador do Estado, conferindo maior estabilidade e transparência ao setor. Desde então, a ANS tem atuado para equilibrar os interesses entre operadoras, prestadores e beneficiários, fortalecendo a regulação e o controle das atividades.

37. Nas décadas seguintes, observou-se expressivo crescimento do número de beneficiários e operadoras, chegando, em 2024, a cerca de 52 milhões de usuários em planos médicos e 34 milhões em planos odontológicos. Contudo, persistem desafios estruturais e conjunturais, como o envelhecimento populacional, o aumento das doenças crônicas, a judicialização, o alto custo das novas tecnologias e a baixa integração assistencial. Nesse contexto, a sustentabilidade do setor apoia-se em dois princípios centrais: o mutualismo, que prevê o compartilhamento dos custos entre todos os

beneficiários, e o pacto geracional, pelo qual os mais jovens contribuem para financiar as maiores despesas assistenciais dos mais idosos.

II.2. Principais Desafios Identificados

38. *Ao longo das últimas décadas, conforme demonstrado em estudos produzidos pela ANS e em fiscalizações realizadas por este Tribunal, o setor de saúde suplementar brasileiro tem enfrentado problemas estruturais e conjunturais persistentes, que comprometem sua sustentabilidade econômico-financeira, a qualidade da assistência prestada e a confiança dos beneficiários. Embora muitos desses desafios não sejam recentes, eles foram significativamente agravados pela pandemia de Covid-19 e pelas transformações no perfil demográfico e epidemiológico da população brasileira, especialmente em razão do envelhecimento e do aumento das doenças crônicas.*

39. *Foram identificados no planejamento vinte eventos de risco associados ao objeto, os quais foram discutidos com a ANS e validados em discussões com as equipes de supervisão e direção. Esses riscos foram agrupados em oito eixos temáticos, conforme detalhado no Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) e resumidos a seguir (peça 40):*

- i. Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional;*
- ii. Transição para um sistema de saúde orientado por valor real entregue ao beneficiário;*
- iii. Judicialização e pressão política para concessão de procedimentos de alto custo sem respaldo técnico da ANS;*
- iv. Lacunas regulatórias, flexibilizações normativas e experimentações regulatórias adotadas sem critérios técnicos adequados;*
- v. Acesso e reajuste;*
- vi. Variáveis majoritariamente externas;*
- vii. Falha de concorrência; e*
- viii. Educação e combate à fraude.*

40. *A partir da análise conjunta dos riscos residuais que compõem cada um dos temas, foram priorizados para esta auditoria os riscos relacionados aos seguintes eixos temáticos, cuja nomenclatura foi readequada aos temas abordados e considerados críticos em relação ao objetivo da auditoria:*

- a) Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS;*
- b) Modelo assistencial e indução à regulação orientada por valor; e*
- c) Procedimentos de alto custo e judicialização da saúde suplementar.*

41. *Os demais eventos, ainda que considerados relevantes, não foram incluídos no escopo em razão da relação entre impacto e probabilidade, bem como por critérios de conveniência e oportunidade, à luz do objeto em análise. A decisão foi tomada de forma colegiada, com a participação da gestão da AudSaúde, do Diretor-supervisor da equipe e do Auditor-Chefe da unidade. Tais eventos poderão ser incorporados a fiscalizações futuras, a depender da priorização temática e da estratégia de atuação a ser definida pela Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento) e encontram-se descritos no tópico V do plano de auditoria (peça 41).*

II.3. Marco regulatório

43. *As normas que tratam da atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar englobam leis, decretos e normas infralegais, em especial Resoluções Normativas exaradas pela autarquia. De início, cabe destacar a Lei 9.656/1998, que dispôs sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Posteriormente, o órgão regulador foi criado pela Lei 9.961/2000, tendo o Decreto 3.327/2000 aprovado o regulamento da agência. Por sua vez, a estrutura organizacional da autarquia foi delineada no capítulo II da Lei 9.961/2000, no Decreto 3.327/2000 e na Resolução Regimental 21/2022.*

44. *Há que se ressaltar a edição da Lei 13.848/2019, que reforçou a autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira das agências reguladoras do país e a Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica). Em seu artigo 5º, a Lei 13.874/2019 fixa expressamente a necessidade da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para edição e alteração de atos normativos que impactem interesses de agentes econômicos ou de usuários de serviços públicos. Em complemento, o Decreto 10.411/2020 regulamentou a AIR, com detalhamento acerca das metodologias específicas a serem adotadas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, os casos em que a AIR poderá ser dispensada e introduziu a figura da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Essas normatizações tratam de diretrizes para a intervenção estatal e, dessa forma, devem ser levadas em consideração na análise da conjuntura e atuação da agência.*

45. *Por fim, deve ser dado destaque ao rol de procedimentos e eventos em saúde, previsto originalmente no §4º do artigo 10 da Lei 9.656/1998 e normatizado atualmente pela ANS por intermédio das Resoluções Normativas 465/2021 e 555/2022. O referido rol consiste em uma relação detalhada de consultas, exames, cirurgias e tratamentos que os planos de saúde têm a obrigação de disponibilizar aos beneficiários, de acordo com a modalidade contratada, seja ela ambulatorial, hospitalar com ou sem cobertura obstétrica, referência ou odontológica. A previsão normativa original atribuía o poder decisório tão somente à ANS. Entretanto, a Lei 14.454/2022 ampliou esse alcance ao alterar a Lei 9.656/1998 e estabelecer critérios para permitir a cobertura de exames ou tratamentos de saúde não incluídos no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar.*

46. *Considerando o caráter operacional desta auditoria, os critérios foram estabelecidos conforme os artigos 45 a 49 da NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional, que determinam a necessidade de critérios apropriados, relacionados aos princípios de economicidade, eficiência e efetividade. Conforme previsto naquela norma, os critérios basearam-se no conhecimento das melhores práticas sobre como as atividades são realizadas para alcançar bom desempenho e efetividade, constituindo referências para avaliar o objeto auditado.*

47. *Nesse sentido, além do marco normativo nacional, foram consideradas recomendações de organismos multilaterais – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Mundial da Saúde (OMS) – sobre política regulatória e sistemas de saúde, literatura especializada sobre análise econômica do direito aplicada à regulação de mercados de saúde, e experiências regulatórias internacionais de países com estágio avançado de implementação de modelos de cuidado baseado em valor.*

48. *Os critérios consolidados não prescrevem soluções específicas, mas estabelecem diretrizes fundamentadas em evidências que permitem avaliar se a atuação da ANS e do Ministério da Saúde tem sido coerente com as melhores práticas para enfrentar os desafios do setor. Esses critérios foram considerados na matriz de planejamento e apresentados no painel de referência realizado em 13/8/2025, com participação da ANS, Ministério da Saúde, especialistas e associações representativas de classe.*

49. *A análise detalhada das questões de auditoria encontra-se nas peças 96 a 99, que apresentam os critérios aplicados aos temas abordados, complementada pela revisão*



bibliográfica teórico-prática do tema Modelo Assistencial e Regulação Orientada por Valor consolidada na peça 135. Por fim, o Apêndice C relaciona os principais instrumentos normativos aplicáveis ao objeto auditado.

II.4. Competências e atribuições do Governo Federal

II.4.1. Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

50. *A Lei 9.961/2000, que criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar, em seu artigo 3º dispõe expressamente que a ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País. Esse mandato amplo fornece base legal para atuação que transcende a regulação tradicional reativa de mercado.*

51. *Em consonância com o fim público delineado acima, o artigo 4º da norma lista atualmente 42 competências atribuídas à autarquia, abrangendo funções regulatórias, normativas, fiscalizatórias e de mediação no setor da saúde suplementar. Destacam-se, para os fins desta auditoria, competências relacionadas à autonomia financeira da Agência – administrar e arrecadar taxas para manutenção de suas atividades (inciso XXXVIII) –, à elaboração do rol de procedimentos e eventos em saúde (inciso III), fiscalização das atividades das operadoras de planos privados (inciso XXIII). No que tange à indução de qualidade e transformação orientada a valor, destacam-se: estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e cobertura em assistência à saúde para serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras (inciso V); estabelecer critérios de aferição e controle da qualidade dos serviços (inciso XV); estimular a competição no setor (inciso XXXII); fixar critérios para credenciamento e descredenciamento de prestadores (inciso IV); fixar normas para conteúdos e modelos assistenciais (inciso XLI, "a"); estabelecer normas sobre mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde (inciso VII); e zelar pela qualidade dos serviços no âmbito da assistência suplementar (inciso XXXVII).*

52. *Embora exista lacuna regulatória quanto à supervisão direta dos prestadores de serviços médicos, a competência expressa da ANS para regular as relações entre operadoras e prestadores confere-lhe instrumentos indiretos substanciais. Ao estabelecer critérios de credenciamento, normas sobre mecanismos de regulação do uso e padrões de qualidade que operadoras devem exigir de suas redes, a ANS efetivamente pode influenciar o comportamento de toda a cadeia assistencial.*

53. *Para exercer essas atribuições, o art. 5º da Lei 9.961/2000 dispõe que a ANS será dirigida por uma Diretoria Colegiada (Dicol), além de contar com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor, conforme estabelecido no regimento interno. Já o Decreto 3.327/2000, em seu art. 12, define as cinco diretorias específicas que integram a Dicol:*

Art. 12. A Diretoria Colegiada é composta pelas seguintes Diretorias, cujas competências serão estabelecidas no regimento interno;

I - de Normas e Habilitação das Operadoras (Diope);

II - de Normas e Habilitação dos Produtos (Dipro);

III - de Fiscalização (Difis);

IV - de Desenvolvimento Setorial (Dides); e

V - de Gestão (Diges).

II.4.2. Ministério da Saúde (MS)

54. Além do papel institucional exercido pela ANS, destaca-se a importância estratégica do MS para a sustentabilidade do setor de saúde suplementar no Brasil. A Constituição Federal estabelece que "a saúde é direito de todos e dever do Estado" (art. 196) e que "são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle" (art. 197). Essa formulação constitucional não estabelece distinção entre saúde pública e privada – ambas constituem objeto de regulação estatal em razão de sua relevância pública.

55. Ainda que a ANS possua autonomia administrativa e técnica, conforme estabelece a legislação vigente, ela está sujeita à supervisão ministerial do MS, nos termos do artigo 87, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 19 do Decreto-Lei 200/1967. O Ministério da Saúde atua como formulador central das políticas públicas nacionais de saúde e exerce papel de coordenação e integração entre o SUS e o setor privado regulado, buscando assegurar coerência normativa, racionalidade no uso de recursos e maior efetividade das ações governamentais.

56. O Decreto 11.798/2023 atribui ao Ministério da Saúde competências que transcendem a gestão exclusiva do SUS, como, por exemplo, aquelas relacionadas à regulação do mercado de saúde, incluindo participar da formulação, coordenação e implementação das ações de regulação do mercado (art. 32, IX) e planejar e coordenar ações de regulação do trabalho em saúde (art. 51, V). Esse mandato evidencia papel coordenador sistêmico que abrange o conjunto das ações de saúde no país.

57. Entre suas principais atribuições no contexto da saúde suplementar estão: fortalecer a articulação entre SUS e saúde suplementar, garantir a coerência entre as políticas públicas de saúde, evitar a sobrecarga do sistema público, e promover a regulação integrada entre os sistemas. A ausência de alinhamento entre essas esferas pode resultar em pressão adicional sobre o SUS, conflitos de competência regulatória, desperdício de recursos públicos e perda de sinergia entre os modelos assistenciais, o que compromete a efetividade das políticas nacionais de saúde e amplia a fragmentação do sistema.

58. Nesse cenário, o Ministério da Saúde é um ator-chave na indução de estratégias interinstitucionais, inclusive por meio da celebração de contratos de desempenho com a ANS, conforme prevê a Lei 13.934/2019, o que pode contribuir para alinhar metas, racionalizar gastos e promover o foco em resultados assistenciais e econômicos. Além disso, o MS participa do Conselho de Saúde Suplementar (Consu), instância interministerial que delibera sobre diretrizes gerais do setor, reforçando seu papel na governança da regulação.

59. Portanto, a atuação do MS deve ser compreendida não apenas sob a ótica da supervisão formal, mas como agente indutor de integração sistêmica, com capacidade de alinhar diretrizes, articular atores públicos e privados, e orientar a regulação para que ela contribua com a sustentabilidade do setor e com os objetivos maiores das políticas públicas de saúde.

II.4.3. Conselho de Saúde Suplementar (Consu)

60. O Conselho de Saúde Suplementar (Consu), criado pela Lei 9.961/2000, é um órgão interministerial responsável por formular políticas públicas e definir diretrizes gerais para a regulação da saúde suplementar. É composto pelos ministros da Saúde (que o preside), da Fazenda, da Justiça e do Planejamento, refletindo sua função estratégica de articulação entre áreas essenciais do governo.

61. Apesar de sua relevância institucional, o Consu permanece inativo há vários anos, sem reuniões regulares ou deliberações efetivas. Essa ausência compromete sua capacidade de

promover o alinhamento entre o SUS e o setor suplementar, coordenar decisões de alto nível e fortalecer a governança da regulação.

62. *Segundo a análise de stakeholders, a existência de um foro de articulação interinstitucional, como o Consu, pode ser alternativa essencial para evitar a fragmentação regulatória, induzir soluções estruturais e fortalecer a integração entre os sistemas público e privado, contribuindo para a sustentabilidade do setor.*

II.4.4. Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS)

63. *A Câmara de Saúde Suplementar é um órgão permanente e consultivo da ANS, voltado à participação institucionalizada da sociedade. Sua finalidade é auxiliar a Diretoria Colegiada nas discussões sobre a regulação e o aprimoramento do setor de saúde suplementar. Entre suas atribuições estão: acompanhar a formulação de políticas do setor; propor e analisar medidas para melhorar as relações entre os diferentes segmentos envolvidos; colaborar com comitês e câmaras técnicas; sugerir temas e ações que contribuam para o aperfeiçoamento do mercado e da regulação; e indicar representantes para grupos técnicos e instâncias de discussão instituídos pela Diretoria Colegiada.*

II.5. Aspectos financeiros e orçamentários

64. *Em termos financeiros, o setor da saúde suplementar manteve trajetória de expansão das receitas e recuperação dos resultados. Em 2024, as operadoras registraram receitas de contraprestações de R\$ 312,1 bilhões, segundo dados divulgados pela ANS. As despesas assistenciais, que representam a maior parcela dos custos do setor, também cresceram, mas em ritmo inferior ao das receitas, permitindo a recuperação dos resultados operacionais e a retomada do lucro líquido das operadoras. Esse desempenho reflete tanto ajustes de preços e redução de sinistralidade pós-pandemia, quanto a melhoria do resultado financeiro decorrente das aplicações de reservas técnicas, em um contexto de taxas de juros elevadas.*

65. *O número de operadoras de planos de saúde é outro indicador relevante da estrutura e da dinâmica do setor, tendo apresentado tendência de redução ao longo dos últimos anos. Em agosto de 2025, estavam ativas 670 operadoras, enquanto há quinze anos, em dezembro de 2015, o total era de 828, o que representa uma redução de cerca de 19% no período. Essa diminuição reflete movimentos de consolidação do mercado e aumento da concentração entre grandes grupos econômicos*

66. *Quanto ao orçamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), após sofrer alterações por meio de créditos adicionais, alcançou créditos no montante de R\$ 321.718.190,00 (peça 38, p. 162). Esse valor engloba todas as rubricas orçamentárias sob gestão da autarquia, incluindo despesas com pessoal, encargos, custeio administrativo, investimentos e ações finalísticas.*

II.6. Macroprocessos da ANS e a Sustentabilidade da Saúde Suplementar

67. *A atuação da ANS está organizada com base em vinte macroprocessos, conforme estabelecido no seu Planejamento Estratégico 2021-2025. Esses macroprocessos, estruturados na chamada Cadeia de Valor da ANS, refletem a forma como a Agência mobiliza seus recursos e competências institucionais para gerar valor público no setor da saúde suplementar. A organização desses processos em três perspectivas (Finalísticos, de Suporte e de Governança) permite compreender a lógica de funcionamento da ANS e sua conexão direta com os fatores que influenciam a sustentabilidade econômica e assistencial do setor, objeto central da presente auditoria.*



III. ACHADOS DE AUDITORIA

68. A seguir, apresenta-se a descrição dos achados decorrentes do trabalho de fiscalização. Cada achado contempla os elementos essenciais de análise: situação encontrada, causas, efeitos, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados.

69. O detalhamento da metodologia, dos procedimentos e das análises encontra-se nos papéis de trabalho constantes das peças 96 a 99. Após o envio da versão preliminar do Relatório de Auditoria (peça 103) às entidades jurisdicionadas para manifestação sobre os pontos levantados (peças 106 a 113), foram realizados ajustes em pontos específicos do relatório e nas propostas de encaminhamento, mantendo-se em essência as conclusões da equipe (Apêndice A).

III.1. Tema 1: Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS

III.1.1. Modelo orçamentário vigente impõe restrições à autonomia financeira da ANS

70. Constatou-se que as restrições orçamentárias têm afetado significativamente a ANS ao longo dos últimos anos. Tais limitações incidem sobre diferentes áreas de atuação, incluindo a fiscalização, a gestão administrativa e a realização de investimentos em tecnologia e inovação. Essa situação decorre, em primeiro lugar, da destinação de receitas próprias da Agência à Conta Única do Tesouro Nacional, reduzindo sua autonomia financeira; em segundo, da definição de referenciais monetários inferiores aos valores pleiteados antes da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA); e, por fim, de ações de cortes e de contingenciamentos durante a execução orçamentária. A análise detalhada do achado está apresentada no papel de trabalho constante da peça 96, p. 1-16, que integra os autos.

Receitas da ANS vêm sendo destinadas, em grande parte, a finalidades alheias ao custeio de suas atividades.

71. Um primeiro aspecto relevante a ser considerado diz respeito às receitas próprias da ANS e à forma como vêm sendo tratadas no âmbito fiscal da União. Embora a Lei 9.961/2000 (arts. 17 e 18) tenha previsto fontes de receita vinculadas ao custeio direto das atividades da Agência, como a Taxa de Saúde Suplementar, as multas aplicadas às operadoras e a execução de sua dívida ativa, na prática, esses valores não permanecem integralmente disponíveis para a autarquia. Em vez de financiarem de maneira estável e previsível a atividade regulatória, grande parte desses recursos é recolhida à conta única do Tesouro Nacional e submetida à sistemática da Desvinculação das Receitas da União (DRU), reduzindo a autonomia financeira originalmente assegurada à ANS por sua lei de criação (Despacho 1792/2025/GGATP/SECEX/PRESI, peça 53, p. 3).

Art. 17. Constituem receitas da ANS:

I - o produto resultante da arrecadação da Taxa de Saúde Suplementar de que trata o art. 18;

II - a retribuição por serviços de quaisquer naturezas prestados a terceiros;

III - o produto da arrecadação das multas resultantes das suas ações fiscalizadoras;

IV - o produto da execução da sua dívida ativa;

V - as dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

(...)

Parágrafo único. Os recursos previstos nos incisos I a IV e VI a XI deste artigo serão creditados diretamente à ANS, na forma definida pelo Poder Executivo.

Art. 18. É instituída a Taxa de Saúde Suplementar, cujo fato gerador é o exercício pela ANS do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído. (grifos nossos)

72. Nesse contexto, importa recordar que, como definido na Constituição Federal (art. 145, inciso II), as taxas constituem espécie tributária vinculada a uma ação estatal, seja pelo exercício do poder de polícia, seja pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, colocados à disposição dos contribuintes. A função essencial do recolhimento da taxa é prover os recursos necessários para que essa atividade estatal seja realizada de forma efetiva e sustentável, garantindo meios adequados para o exercício das atribuições regulatórias.

73. Atualmente, a principal receita efetiva da ANS decorre da aplicação de multas e sanções administrativas às operadoras de planos de saúde, nos termos do art. 17, inciso III, da Lei 9.961/2000. Esses valores representam parcela significativa do orçamento da Agência e têm caráter sancionatório e regulatório, funcionando como instrumento de indução ao cumprimento das normas do setor. Também se incluem nessa categoria os valores provenientes da execução da dívida ativa (art. 17, IV) e de outras receitas acessórias previstas na lei. De acordo com o parágrafo único do art. 17, tais recursos deveriam ser creditados diretamente à ANS, assegurando previsibilidade orçamentária e reforçando sua autonomia como agência reguladora.

74. A Taxa de Saúde Suplementar (TSS), instituída pelo art. 18 da Lei 9.961/2000, tem como fato gerador o exercício do poder de polícia conferido à Agência. Em conformidade com o art. 77 do Código Tributário Nacional, a TSS se enquadra como tributo vinculado, destinado a financiar a atividade regulatória, fiscalizatória e de controle do setor. Em tese, essa taxa deveria constituir uma das principais fontes de custeio da ANS, à semelhança do que ocorre em outras agências, como a Aneel, cuja Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) garante a sustentação de suas atividades. Contudo, no caso da ANS, conforme será relatado mais adiante, a arrecadação da TSS mostra-se insuficiente para assegurar essa função central, o que fragiliza o modelo originalmente previsto pela legislação.

75. Paralelamente às receitas de natureza tributária, a ANS também auferе receitas de caráter contraprestacional. O art. 17, inciso II, da Lei 9.961/2000, prevê a retribuição por serviços de quaisquer naturezas prestados a terceiros, que inclui, por exemplo, a disponibilização de informações qualificadas, certificações técnicas ou acesso a bases de dados estruturadas. O mesmo artigo, em seu inciso IX, dispõe sobre a arrecadação proveniente da venda de publicações, materiais técnicos, dados e informações. Esses valores diferenciam-se da TSS por derivarem da prestação direta de bens e serviços específicos e divisíveis, demandados pelos interessados mediante pagamento. Ainda que de menor peso comparativo, essas receitas têm papel relevante para a diversificação das fontes da Agência.

Tabela 1 - Receitas próprias arrecadadas pela ANS entre 2022 e 2025 (em milhares de R\$)

<i>IAFI</i>	<i>Denominação</i>	<i>TE</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025 até 31/08)</i>	<i>total por Receita</i>
121.01.01	Taxas de inspeção, controle e fiscalização	003	7.520	2.678	4.961	2.402	07.561
121.01.0	Taxa inspeção, controle e fiscalização –						

3	<i>dívida ativa</i>	003	0.751	6.553	.074	.042	7.420
321.01.0 1	<i>Remuneração de depósitos bancários</i>	049	.590	.458	21	60	.128
911.01.0 1	<i>Multas previstas em legislação específica – principal</i>	003	28.472	45.093	35.337	20.698	29.600
911.01.0 3	<i>Multas previstas em legislação específica – dívida ativa</i>	003	63.674	80.470	89.856	98.314	32.314
911.04.0 1	<i>Multas previstas em legislação específica – dívida ativa – multajuros</i>	003	08	3	5	5	41
911.08.0 1	<i>Multas decorrentes de sentenças judiciais – principal</i>	003		4		00	16
911.09.0 1	<i>Multas e juros previstos em contratos – principal</i>	003	3	4	6	98	.022
999.99.2 1	<i>Outras receitas arrecadadas no projeto FB–Prim. – principal</i>	049			2	9	01
	Total		32.179	86.373	66.942	47.007	.032.50 1

Fonte: Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 4-5

76. Esperar-se-ia, portanto, que a integralidade dessas receitas (multas, TSS e contraprestações) fosse aplicada no custeio das funções finalísticas da ANS, garantindo-lhe estabilidade e autonomia financeira. Entretanto, a realidade fiscal imposta pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) compromete esse desenho. Instituída pela Emenda Constitucional 10/1996, atualmente regulamentada pela EC 93/2016 e prorrogada até 31/12/2036 pela EC 109/2021, a DRU autoriza a União a desvincular até 30% das receitas de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de taxas, destinando-as livremente ao caixa do Tesouro Nacional.

77. Importa destacar que a desvinculação ocorre de forma consolidada, isto é, incide sobre o montante global arrecadado pela União com receitas elegíveis (CF, art. 76 do ADCT). Essa sistemática implica que a ANS pode ser afetada de maneira ainda mais significativa, na medida em que a retirada de recursos não considera a arrecadação individual de cada agência, mas o total consolidado da União.

78. A aplicação da DRU e o recolhimento das receitas à Conta Única do Tesouro geram, na prática, tensão com a destinação prevista nos arts. 17 e 18 da Lei 9.961/2000: embora a norma estabeleça que as receitas próprias sustentem diretamente as atividades institucionais da ANS, parcela desses valores é desvinculada e alocada a outras finalidades no âmbito da União. Esse arranjo reduz a previsibilidade e limita a autonomia financeira da Agência, com reflexos sobre seu planejamento. Além disso, como se verá adiante, na fase de elaboração orçamentária os referenciais

monetários fixados pela SOF/MPO impõem tetos inferiores ao planejado, ampliando o hiato entre a arrecadação setorial e os valores efetivamente autorizados para execução.

79. Cabe ressaltar, contudo, que os próprios Relatórios de Gestão da ANS evidenciam historicamente um consistente superávit orçamentário, decorrente do excesso de arrecadação de suas receitas próprias em relação às despesas executadas. Nos últimos anos, a receita da Agência supera a totalidade de suas despesas, o que evidencia uma gestão fiscal salutar.

Tabela 2 - ANS - Receitas x Despesas

	2022	2023	2024	2025 – até 31/08	Total Receita	T por
Total de Receitas	43 2.179.438	58 6.373.000	46 6.941.758	54 7.006.875	2. 032.501.070	
Total de Despesas	29 0.094.711	31 1.199.855	31 4.489.956	26 4.065.129	1. 179.849.650	
Diferença	14 2.084.728	27 5.173.145	15 2.451.802	28 2.941.746	85 2.651.420	

Fonte: Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 5

80. Ademais, por meio do mecanismo de ressarcimento ao SUS, realizado pelas operadoras de planos de saúde, a ANS contribui diretamente para o Fundo Nacional de Saúde, reforçando o financiamento de políticas públicas conduzidas pelo Ministério da Saúde. Todavia, a contradição permanece: apesar do superávit contábil recorrente, a Agência enfrenta restrições orçamentárias que limitam o uso pleno desses recursos, comprometendo o financiamento integral de suas funções finalísticas de fiscalização, regulação, inovação e transparência.

81. Esse paradoxo, abundância de receitas setoriais versus escassez de recursos efetivamente disponíveis, não é exclusivo da ANS. Conforme verificado em avaliações sobre outras agências reguladoras, a arrecadação setorial seria suficiente para custear suas atividades institucionais, mas parcela expressiva desses valores tem sido direcionada para finalidades diversas daquelas previstas nas leis de criação dos respectivos tributos. Embora tal prática contribua para o equilíbrio fiscal da União, sua consequência direta é a fragilização das agências e a geração de impactos sobre os setores regulados, os quais desempenham papel estratégico para a economia nacional (peça 265 do TC 022.280/2024-3).

Autorização de recursos pelo executivo em valores menores que os solicitados pela ANS.

82. Além da destinação de suas receitas próprias ao caixa central da União, verifica-se na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) dinâmica semelhante àquela constatada em outras agências reguladoras federais, como ANM, ANP e Aneel, conforme registrado no relatório de fiscalização do TCU (TC 022.280/2024-3, peça 265, p. 18-32). Trata-se da discrepância recorrente entre os montantes orçamentários solicitados pela Agência e aqueles efetivamente disponibilizados pelo Poder Executivo, o que tem repercussões diretas sobre sua capacidade de planejamento e execução.

83. Neste processo, a ANS esclareceu que a elaboração do orçamento tem início com o planejamento interno, no qual cada área identifica suas necessidades de custeio e investimento. Essa proposta inicial, elaborada de forma técnica e abrangente, costuma superar os valores que serão posteriormente autorizados, uma vez que, em etapa seguinte, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), divulga o referencial

monetário (limite máximo de despesa a ser observado por cada unidade orçamentária). A partir desse teto, a ANS é obrigada a readequar prioridades e ajustar despesas antes de submeter a versão final de sua proposta pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) (Extrato de Entrevista realizada com a ANS em 25/9/2025, peça 55, p. 3).

84. Segundo a Agência, a diferença entre o valor originalmente demandado e o efetivamente autorizado é registrada no próprio Siop, no campo “expansão”, onde são informadas as necessidades que extrapolam o referencial monetário. Esse descompasso ocorre de forma sistemática e tem comprometido a plena execução das funções regulatórias e fiscalizatórias da ANS. A título ilustrativo, “mesmo que em determinado exercício a arrecadação própria da Agência tenha alcançado cerca de R\$ 430 milhões, o valor autorizado para execução orçamentária, após contingenciamentos e deduções obrigatórias, pode se limitar aproximadamente R\$ 315 milhões”. Esta observação está bem evidenciada na **Tabela 3** (Extrato de Entrevista realizado com a ANS em 25/9/2025, peça 55, p. 3-5).

85. Em 2024, a situação mostrou-se ainda mais crítica: as dotações disponibilizadas ficaram significativamente aquém do solicitado, gerando dificuldades para honrar compromissos assumidos. A ANS relatou ter buscado apoio junto ao Ministério da Saúde, a órgãos de controle e a outros entes do Executivo, obtendo apenas ao final do exercício uma recomposição orçamentária intermediada pelo Ministério, suficiente para evitar o descumprimento de obrigações contratuais e administrativas (peça 53, p. 3, e peça 55, 10-12).

86. Assim, em linha com o que também se observou em outras agências reguladoras analisadas no referido relatório de fiscalização, a ANS confirmou que os valores autorizados pelo Executivo, de forma recorrente, não têm atendido integralmente às necessidades identificadas em sua proposta orçamentária. Esse quadro fragiliza sua autonomia financeira e limita sua capacidade de planejamento, a despeito de a Lei 9.961/2000 (arts. 18 a 23) ter assegurado à Agência receitas próprias vinculadas à manutenção de suas atividades finalísticas.

87. Cabe ressaltar que o relatório de auditoria da SecexEnergia identificou a Anatel como a única exceção a esse quadro de fragilidade financeira. No caso dessa agência, não foram constatadas diferenças significativas entre o referencial monetário a ela atribuído e as despesas discricionárias planejadas para o período de 2019 a 2025 (peça 265 do TC 022.280/2024-3).

88. Conforme apurado naquela fiscalização, o caso da Anatel vem ocorrendo devido a diferentes fatores:

a) em função da redação da Lei 9.472/1997 (lei de criação da Anatel), a qual define ações específicas relacionadas ao planejamento orçamentário da agência, conferindo maior autonomia e independência à essa agência específica;

b) por força do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas (relacionado ao processo TC 033.793/2015-8), que avaliou a aplicação dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), o qual trouxe uma determinação expressa para a SOF/MPO com o objetivo de respaldar a efetiva autonomia financeira da Anatel.

89. O exame apontou que, embora o referencial monetário da Anatel esteja vinculado ao seu planejamento plurianual, a agência permanece sujeita a contingenciamentos e cortes orçamentários, assim como os demais órgãos da administração pública federal, conforme demonstrado, por exemplo, na restrição estabelecida no Anexo I do Decreto 12.448/2025. Ressaltou-se, ainda, que o procedimento aplicado à Anatel a partir do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, está em conformidade com a legislação fiscal e orçamentária vigente, não representando privilégio ou tratamento diferenciado, e observa os princípios orçamentários da unidade e da universalidade.

90. Por fim, a equipe de auditoria avaliou que o processo de definição do referencial monetário adotado pela Anatel pode ser considerado uma boa prática, por basear-se em seu planejamento de médio prazo e em seus objetivos estratégicos. Tal abordagem confere maior previsibilidade e coerência à alocação de recursos, fortalecendo a capacidade da agência de cumprir adequadamente suas funções regulatórias.

91. Assim, conforme detalhado adiante, será indicada proposta semelhante nestes autos, com objetivo de que seja elaborado um plano que implemente de maneira efetiva a autonomia financeira da ANS, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º, c/c Lei 9.661/2000, art. 1º, parágrafo único, de forma a respeitar a legislação fiscal e orçamentária vigentes.

Contingenciamentos e cortes fragilizam a autonomia da ANS.

92. A essas limitações somam-se ainda os mecanismos de cortes e de contingenciamento orçamentário, que incidem diretamente durante a execução do orçamento aprovado. Tais instrumentos são frequentemente utilizados pelo Poder Executivo para compatibilizar as despesas da União às metas fiscais e às restrições financeiras vigentes, impactando também a realidade da ANS.

93. Os cortes orçamentários consistem na redução definitiva das dotações previamente aprovadas, decorrentes, por exemplo, de mudanças de prioridade governamental ou da necessidade de redução de gastos em resposta a cenários fiscais adversos. Já o contingenciamento orçamentário, situação ainda mais recorrente, caracteriza-se pelo bloqueio temporário de dotações aprovadas na LOA, com fundamento no art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nos arts. 68 e 69 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2025, Lei 15.080/2024). Trata-se, portanto, de medida que busca ajustar a execução orçamentária à frustração de receitas ou à necessidade de cumprimento das regras fiscais.

94. Essas restrições são operacionalizadas por meio dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, nos quais o Executivo define os valores bloqueados e as áreas atingidas. Como demonstrado no relatório de fiscalização do TCU realizado em 2024, tais medidas têm incidido de forma recorrente sobre as agências reguladoras, fragilizando sua autonomia financeira e reduzindo a previsibilidade orçamentária necessária para o cumprimento pleno de suas funções institucionais. É nesse contexto que se inserem os bloqueios enfrentados pela ANS nos últimos exercícios (Peça 265 do TC 022.280/2024-3).

95. Em resposta ao Ofício de Requisição TCU 000.105/2025, a ANS afirmou que tem enfrentado bloqueios orçamentários recorrentes nos últimos anos, refletindo restrições impostas pelo governo federal ao uso de recursos arrecadados. Embora a ANS registre superávit orçamentário por excesso de arrecadação, parte significativa desses recursos, quando não recolhida ao Tesouro, é contingenciada ou bloqueada, limitando sua execução (Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 1 e 4).

96. Abaixo, destaca-se o histórico de bloqueios dos últimos anos evidenciado pela ANS.

Tabela 3 - Histórico de bloqueios impostos pelo Governo Federal

no	D otação Inicial (LOA)	Res trições Orçamentárias (Qtd)	Lib erações Orçamentárias (Qtd)	Fluxo da Dotação (→ valores)	D otação Final
	1	-	-	128,8M →	1

020	28.783.719			127,6M	27.633.202
021	10.259.400	⁴ (bloqueio + 3 cancelamentos)	¹ (desbloqueio)	^{110,3M} → ^{98,4M} → ^{108,7M} → ^{98,4M} → ^{95,9M} → ^{93,6M}	⁹ 3.564.726
022	10.759.400	² (bloqueios: R\$ 16,16M + R\$ 22,80M)	¹ (liberação JEO: R\$ 26,95M)	^{110,8M} → ^{94,6M} → ^{71,8M} → ^{98,7M} → ^{101,6M}	¹ 01.609.456
023	10.759.400	⁰	¹ (ajuste por portaria)	^{110,8M} → ^{108,5M}	¹ 08.462.727
024	06.285.690	² (Port. 63/24; Dec. 12.120/24)	² (Port. 203/24; Ofício MS 189/24)	^{106,3M} → ^{92,2M} → ^{101,98M} → ^{88,25M} → ^{101,98M}	¹ 01.981.326
025	23.759.400	¹ (Dec. 12.477/25 – bloqueio)	¹ (Dec. 12.566/25 – recomposição)	^{123,8M} → ^{93,0M} → ^{117,46M}	¹ 17.460.835

Fonte: Elaboração própria a partir do Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 3

97. Em 2022, a ANS enfrentou severas restrições orçamentárias, com bloqueios de R\$ 16,1 milhões (Ofício SEI 207252/2022/ME) e R\$ 22,8 milhões (Ofício SEI 299247/2022/ME), totalizando R\$ 38,9 milhões, cerca de 34% das dotações discricionárias da Agência (Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 1). O desbloqueio parcial de R\$ 26,9 milhões pela Junta de Execução Orçamentária (JEO), em 15/12/2022, ocorreu tardiamente, inviabilizando a plena execução do orçamento e impondo dificuldades ao planejamento.

98. Conforme o Relatório de Gestão Anual de 2022, o problema concentrou-se nas despesas discricionárias: mesmo com a reversão dos bloqueios em dezembro, o curto prazo impediu o uso integral dos recursos, levando ao cancelamento e adiamento de projetos (peça 59, p. 126).

99. Na Ação 8727 (Aperfeiçoamento do Sistema de Informação para a Saúde Suplementar), a ANS registrou baixa execução contratual e dificuldades na contratação de pessoal especializado, exigindo medidas de contenção, como redução de horas extras, que tornaram irrecuperável parte do planejamento (Despacho 1792/2025/GGATP/SECEx/PRESI, peça 53, p. 2). Situação semelhante ocorreu na Ação 2000 (Administração da Unidade), com bloqueios em julho e novembro e liberação apenas em dezembro, e na Ação 4572 (Capacitação de Servidores), cujo bloqueio no fim de novembro inviabilizou treinamentos (peça 53, p. 2).

100. Em 2023, a execução foi mais estável, com bloqueio apenas em 15/12/2023, equivalente a cerca de 2% da dotação inicial (Ofício 5.845/2023; Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 1; e Relatório de Gestão Anual da ANS 2023, peça 60, p. 138).



101. Em 2024, o orçamento aprovado (R\$ 106,3 milhões) mostrou-se insuficiente, sendo reduzido para R\$ 88,3 milhões e parcialmente recomposto a R\$ 102 milhões, após cancelamento definitivo de R\$ 4,3 milhões (Relatório de Gestão Anual da ANS 2024, peça 61, p. 165–167). As restrições obrigaram cortes em contratos de terceirização e de tecnologia da informação, afetando o Disque ANS e a atualização de sistemas. A situação foi amenizada por repasse de R\$ 13.728.499 do Ministério da Saúde (Despacho 1792/2025/GGATP/SECEX/PRESI, peça 53, p. 4).

102. Embora a ANS tenha reequilibrado o orçamento ao final do exercício, o processo foi marcado por instabilidade e pela redução de ações estratégicas de regulação e capacitação (Relatório de Gestão Anual da ANS 2024, peça 61, p. 165–167).

Conclusão

103. Verifica-se que a ANS, assim como as demais autarquias em regime especial, está sujeita à legislação fiscal e orçamentária vigente e, portanto, pode ser afetada por ações de ajuste fiscal determinadas pela União. Tais ações, contudo, têm limitado a utilização das receitas arrecadadas no setor de saúde suplementar, comprometendo a execução das atividades planejadas e a plena realização da missão institucional da Agência.

104. Em contraponto, observa-se que a Anatel adota modelo de definição do referencial monetário amparado pelo Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Min;=. Bruno Dantas, e pela Lei 9.472/1997, o qual confere maior previsibilidade e equilíbrio orçamentário por meio de planejamento plurianual. Esse arranjo, ainda que sujeito às restrições fiscais aplicáveis à administração pública federal, constitui boa prática ao alinhar planejamento estratégico e estabilidade financeira.

105. Nesse sentido, a adoção de lógica semelhante pela ANS, com a vinculação do referencial monetário às metas do PPA e aos seus objetivos estratégicos, poderia mitigar os efeitos da dinâmica orçamentária observada nos últimos anos e assegurar maior previsibilidade de recursos, em consonância com as propostas constantes do TC 022.280/2024-3, peça 265, p. 34.

106. Importa esclarecer, entretanto, que essas propostas se restringiram às agências fiscalizadas naquela auditoria, não abrangendo a ANS. Assim, a presente análise busca adaptar e aplicar a mesma lógica de aprimoramento orçamentário ao contexto específico, considerando as particularidades institucionais e setoriais da regulação da saúde suplementar.

107. Considerando, porém, que o processo TC 022.280/2024-3 — que examina a autonomia financeira das agências — ainda aguarda julgamento, mostra-se prudente evitar, neste momento, a emissão de comando determinativo dirigido à ANS. A adoção dessa cautela previne possíveis inconsistências entre deliberações correlatas e preserva a coerência sistêmica no tratamento da matéria.

108. Assim, considera-se mais adequado formular tão somente **recomendações** aos órgãos competentes, incluindo o MPO, o MS e a própria ANS, estimulando a adoção de medidas que promovam maior previsibilidade orçamentária e estabilidade financeira. Tal encaminhamento mantém alinhamento com as boas práticas identificadas e contribui para o fortalecimento da capacidade regulatória da Agência, sem prejuízo da articulação política necessária à sua implementação.

Proposta de Encaminhamento

109. Diante do exposto, propõe-se:

c) **recomendar** à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem as medidas pertinentes para



viabilizar a efetiva implementação da autonomia financeira da ANS, conforme preconizado no art. 3º da Lei 13.848/2019 e nos arts. 17 e 18 da Lei 9.961/2000, de modo a compatibilizar a estabilidade orçamentária da Agência com as restrições fiscais da União e assegurar condições adequadas ao pleno exercício de suas funções regulatórias;

d) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, em articulação com a ANS e o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, aperfeiçoem o processo de definição do referencial monetário da ANS, observando as seguintes diretrizes:

d.1) encaminhamento prévio da ANS à SOF/MPO de sua projeção quadrienal de necessidades orçamentária, com base em seu planejamento estratégico e nas metas e programas do Plano Plurianual (PPA);

d.2) comunicação da SOF/MPO à ANS sobre o referencial monetário (RM) com antecedência suficiente, a fim de permitir a adequação da proposta orçamentária anual;

d.3) apresentação de justificativa formal pela SOF/MPO quando o RM fixado for inferior ao valor demandado, indicando medidas que possibilitem à ANS executar suas atividades essenciais, em conformidade com o art. 3º da Lei 13.848/2019;

d.4) elaboração pela ANS de sua proposta orçamentária anual, assegurando coerência com as metas do PPA e com seu planejamento estratégico institucional, com base no RM estabelecido;

d.5) consideração da experiência da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, como boa prática de planejamento plurianual e previsibilidade orçamentária, passível de adaptação à realidade da ANS, de modo a fortalecer a regularidade e a continuidade de suas ações essenciais de fiscalização e atualização regulatória;

III.1.2. Fragilidades na base legal da TSS comprometem a arrecadação da ANS e reduzem a capacidade institucional da Agência:

110. Conforme exposto a seguir, constatou-se que a fragilidade jurídica da base de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar por Plano de Assistência à Saúde (TSS/TPS), instituída pelos arts. 17, 18 e 20 da Lei 9.961/2000, tem ocasionado queda significativa na arrecadação própria da ANS, contribuindo para o comprometimento de sua autonomia financeira e intensificando a dependência de recursos do Orçamento-Geral da União. Maiores detalhes do achado encontram-se no papel de trabalho constante da peça 96, p. 16-20, que integra os autos.

111. Importa esclarecer, de início, que a Taxa de Saúde Suplementar (TSS) é tributo de natureza vinculada, decorrente do exercício do poder de polícia e, quando cabível, da prestação de serviços específicos e divisíveis realizados pela ANS. Instituída pelos artigos 17 e 18 da Lei 9.961/2000, a TSS foi concebida para integrar o núcleo das receitas próprias da Agência, sustentando o orçamento voltado à regulação do setor de saúde suplementar.

Art. 17. Constituem receitas da ANS:

I - o produto resultante da arrecadação da Taxa de Saúde Suplementar de que trata o art. 18;

II - a retribuição por serviços de quaisquer naturezas prestados a terceiros;

III - o produto da arrecadação das multas resultantes das suas ações fiscalizadoras;

IV - o produto da execução da sua dívida ativa;

(...)



Parágrafo único. Os recursos previstos nos incisos I a IV e VI a XI deste artigo serão creditados diretamente à ANS, na forma definida pelo Poder Executivo.

Art. 18. É instituída a Taxa de Saúde Suplementar, cujo fato gerador é o exercício pela ANS do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído.

112. À luz desse desenho legal e da lógica regulatória, era de se esperar que a TSS figurasse entre as principais fontes de financiamento ordinário da ANS e que, por si só, seria capaz de cobrir grande parte das despesas necessárias ao funcionamento e ao aperfeiçoamento da atividade regulatória. Ocorre que, segundo a ANS, nos últimos anos, sua arrecadação efetiva retraiu significativamente e, em termos relativos, passou a ficar abaixo das receitas provenientes de multas e sanções administrativas, que são, por definição, eventuais e não programáveis. Esse desequilíbrio tem contribuído para fragilizar a autonomia financeira da Agência e amplia a dependência de dotações do Orçamento-Geral da União.

113. A razão para a queda em sua arrecadação se deve à fragilidade jurídica da base de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS), notadamente na modalidade “por plano de assistência à saúde”, a TPS. A definição prática de sua base de cálculo ficou assentada em atos infr legais, motivando intensa judicialização e decisões reiteradas pela inexigibilidade da TSS no formato atual (SEI 33910.018780/2017-97, peça 62, p. 667-668).

114. Juridicamente, a TSS é taxa vinculada ao exercício do poder de polícia (e, quando couber, a serviços específicos e divisíveis), nos termos do art. 18 da Lei 9.961/2000, c/c art. 145, inciso II, da CF de 1988 e arts. 77 a 79 do CTN. Desse modo, por força do princípio da legalidade estrita, a lei, e não um ato infr legal, deve definir os elementos essenciais do tributo, inclusive a base de cálculo (art. 97, IV, do CTN). É precisamente essa exigência que foi apontada como não atendida no caso da TPS.

115. A Lei 9.961/2000 (art. 20) instituiu duas espécies de TSS. A primeira é a TPS (inciso I), devida periodicamente pelas operadoras conforme parâmetros vinculados aos seus planos e beneficiários. A segunda abrange as “taxas por atos de saúde suplementar” (inciso II), devidas quando do protocolo de pedidos específicos (registro de operadora - TRO; registro de produto - TRP; alteração de dados de produto - TAP; pedido de reajuste - TRC; e, à época, alteração de dados de operadora - TAO), com valores definidos em anexo legal e atualizações monetárias autorizadas posteriormente.

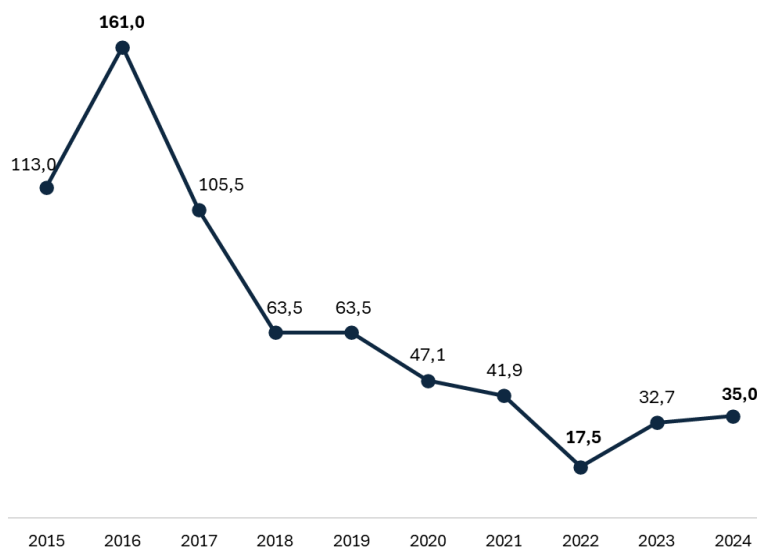
116. Ocorre que, no plano infr legal, a Resolução RDC 10/2000 operacionalizou a TPS, inciso I, vinculando-a ao número médio de usuários do trimestre-base por plano, o que foi entendido como “instituição de base de cálculo do tributo”. Conforme o art. 3º da norma, a TSS “será calculada pela média aritmética do número de usuários [...] dos 3 meses que antecederem ao mês do recolhimento”. A norma exigia, portanto, apuração por plano, pela média aritmética dos beneficiários nos três meses anteriores ao vencimento, com descontos legais por abrangência/cobertura. Posteriormente, a RN 89/2005 manteve a lógica e indicou a exclusão dos beneficiários maiores de sessenta anos (e dos que completam sessenta anos no trimestre).

117. O problema identificado pelos tribunais não diz respeito ao critério técnico adotado (isto é, a utilização da média de beneficiários como indicador da carga regulatória), mas sim ao instrumento jurídico utilizado para fixá-lo. Por essa razão, em 23/11/2022, a Primeira Seção do STJ, ao julgar os REsp 1.872.241/PE e 1.908.719/PB sob o rito dos repetitivos (Tema 1.123), firmou a tese de que o art. 3º da RDC 10/2000 violou o art. 97, inciso IV, do CTN, ao instituir, em concreto, a própria base de cálculo. Resultado: a TPS, na forma como estava regulamentada, foi considerada inexigível (Peça 63).

118. Cabe ressaltar que o contencioso recai especificamente sobre a TSS (art. 20, I). As taxas por atos (art. 20, inciso II, Lei 9.961/2000) não foram fulminadas pelo mesmo vício, pois seus valores e hipóteses constam em lei e suas atualizações tiveram autorização legal (Lei 13.202/2015; Decreto 8.510/2015; Portaria Interministerial MF/MS 700/2015). Houve debates pontuais sobre critérios de atualização, mas não sobre a falta de base legal da fórmula.

119. Como consequência ao questionamento da TPS, o efeito arrecadatário mensurável é considerado bastante adverso. Conforme informações recentes fornecidas pela ANS, das 896 operadoras ativas, apenas 275 recolheram a TSS no terceiro trimestre de 2025, evidenciando um esvaziamento significativo da base contributiva. A queda do ingresso próprio, somada à baixa expectativa de recuperação na dívida ativa vinculada à taxa (naturezas 11210103 e 11210104), compromete a autonomia financeira típica de agência reguladora e pressiona o custeio com recursos do Orçamento-Geral da União. A série histórica confirma tratar-se de uma tendência estrutural e não meramente conjuntural, já que a ANS arrecadava mais de **R\$ 100 milhões anuais até 2017**, alcançou R\$ 161 milhões em 2016 e passou a registrar valores cada vez menores, chegando a apenas **R\$ 17,5 milhões em 2022**, o menor patamar da série. Embora exista leve recuperação recente, os valores atuais não ultrapassam **R\$ 40 milhões**, o que configura uma perda substancial e persistente da capacidade arrecadatória (Despacho 1792/2025/GGATP/SECEX/PRESI, peça 53, p. 3).

Gráfico 1 - Evolução da Arrecadação da TSS - 2015-2024 (em milhões R\$)



Fonte: Despacho 354/2025/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, peça 57, p. 5

120. Do ponto de vista jurídico, a solução efetiva para restaurar a exigibilidade da taxa e garantir a sustentabilidade financeira da ANS é alterar o art. 20, inciso I, da Lei 9.961/2000, inserindo na própria lei todos os elementos do critério quantitativo da TPS: definição do “número médio de usuários”, metodologia e período de apuração (p.ex., média aritmética dos três meses anteriores), hipóteses de exclusão (beneficiários com sessenta anos ou mais), descontos legais por cobertura/abrangência e regras de arredondamento. A atos infralegais devem ficar restritos apenas os aspectos operacionais (prazos, forma de recolhimento/GRU, leiautes e rotinas sistêmicas), sem inovar na base de cálculo. Esse arranjo recompõe a reserva legal tributária, alinha a cobrança ao art. 97, inciso IV, do CTN e ao art. 145, inciso II e § 2º, da CF, e restaura a segurança jurídica necessária ao financiamento estável da regulação.

121. No plano administrativo, a ANS vem perseguindo essa solução desde 2017: processo autuado na Agência embasou a Exposição de Motivos 49/2017 (embasou minuta de Medida Provisória) para positivar em lei a metodologia da TPS (média aritmética trimestral com exclusão de

beneficiários ≥ 60 anos), parametrizar o fator de multiplicação e simplificar as taxas por atos. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) exigiu comprovação de que as mudanças não configurariam renúncia de receita (art. 14 da LRF), o que retardou a tramitação e fez com que as versões de 2018 e 2019 não prosperassem. Em 2025, já no curso desta fiscalização, o Ofício ANS-SEI 373/2025/PRESI reiterou a urgência e encaminhou nova minuta ao Ministério da Saúde, com vistas a assegurar a exigibilidade e recompor a base de financiamento da Agência (SEI 33910.018780/2017-97, peça 62, p. 7-8; p. 194-198; p. 683-712).

122. Quanto ao impacto, estimativas da Diges/ANS apontam que a correção legislativa poderia elevar a arrecadação bruta anual para cerca de R\$ 274 milhões, tomando como premissa 74 milhões de beneficiários e o valor de R\$ 3,70/ano. Trata-se de projeção, que deve ser atualizada com dados mais recentes e submetida à validação fiscal-orçamentária nos termos da LRF. Ainda assim, estimativa dimensiona, com clareza, o hiato hoje existente entre o custo do poder de polícia e a receita sob o cenário de insegurança jurídica (SEI 33910.018780/2017-97, peça 62 p. 667-668; itens 5.1.4 dos Relatórios de Gestão de 2022, 2023 e 2024, peças 59 a 61).

123. A análise consolidada de outros efeitos decorrentes desta situação relatada e do achado relacionado com as restrições decorrentes do modelo orçamentário vigente (subitem III.1.1) encontra-se detalhada no documento de peça 96, p. 21-24. A combinação das situações relatadas provoca, dentre outros, entraves em contratações, sobretudo nas de TIC, e déficit de pessoal especializado, gerando perdas de previsibilidade, replanejamentos sucessivos, redução de escopo contratual e atrasos na execução. Esse encadeamento pressiona diretamente a capacidade regulatória da ANS e, por consequência, a sustentabilidade do próprio setor de saúde suplementar.

124. Em termos práticos, as restrições de recursos têm provocado a interrupção ou o adiamento de projetos estratégicos de dados e sistemas, como o desenvolvimento de soluções em TI, as integrações com a RNDS e o CMD, a evolução do Novo Sistema de Informações de Beneficiários (Novo SIB) e a modernização do Portal de Operadoras. Também houve redução no atendimento ao público, com a diminuição do horário do call center, e limitação das diligências presenciais de fiscalização.

125. Além disso, iniciativas de Governança e Responsabilidade Socioambiental (ESG), como a instalação de painéis solares, a elaboração do inventário de emissões, a implantação da coleta seletiva e a adequação sustentável de prédios, foram paralisadas ou executadas parcialmente. Somam-se a esse quadro as dificuldades para recompor o quadro de pessoal, que permanece reduzido e sobrecarregado, comprometendo a agilidade das respostas e a eficiência regulatória em um mercado cada vez mais amplo e complexo (peça 96, p. 21-24).

126. Por fim, cabe destacar que o subitem III.2 deste relatório (Tema 2), voltado à atuação da ANS na indução de um modelo assistencial baseado em valor, também apresenta achados que apontam as restrições orçamentárias e a carência de pessoal especializado como causas recorrentes de limitações institucionais.

Conclusão

127. A ANS perdeu grande parte de sua arrecadação porque a base de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) foi considerada ilegal pelo STJ no Tema 1.123: a Agência utilizava uma metodologia criada por norma infralegal (RDC 10/2000), o que violou o princípio da legalidade tributária e tornou a cobrança da taxa inexigível. Para recuperar a principal fonte de financiamento da regulação, é necessário que haja alteração do art. 20 da Lei 9.961/2000, inserindo na própria lei todos os parâmetros de cálculo da TSS. O reforço dessa taxa é essencial para assegurar autonomia financeira, estabilidade e independência técnica da ANS, já que multas são receitas eventuais. A regularização trará segurança jurídica, proporcionalidade entre custo regulatório e valor cobrado,



maior previsibilidade no financiamento e menor dependência do orçamento da União, fortalecendo o modelo regulatório da saúde suplementar.

Proposta de encaminhamento

128. Diante do exposto, propõe-se:

e) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, envidem esforços para viabilizar a alteração do art. 20, inciso I, da Lei 9.961/2000, com os seguintes objetivos:

e.1) sanar a lacuna legal reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo 1.123), que declarou inexigível a metodologia de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) prevista em ato infralegal (RDC 10/2000), por violação ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, inciso I; CTN, art. 97, inciso IV);

e.2) restabelecer a cobrança da TSS com base em parâmetros legais expressos, assegurando proporcionalidade entre o custo regulatório e o valor arrecadado, bem como previsibilidade e estabilidade ao financiamento das atividades regulatórias da ANS;

f) **encaminhar** ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento e Orçamento a decisão que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada desta instrução, do relatório e do voto, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas competências.

III.1.3. Deficiências na articulação e supervisão interinstitucional da saúde suplementar comprometem a coerência e a efetividade da regulação do setor

129. Verificou-se que a governança interinstitucional da saúde suplementar apresenta fragilidades significativas na articulação entre o Ministério da Saúde (MS), o Conselho de Saúde Suplementar (Consu) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o que tem resultado em lacunas de supervisão ministerial e baixa efetividade dos mecanismos de coordenação e formulação de políticas públicas para o setor. A atuação dessas instâncias, prevista na Lei 9.656/1998, Lei 9.961/2000, Lei 13.848/2019 e Decreto 10.236/2020, mostrou-se esporádica, sem efeito coordenador sobre o planejamento e a regulação, comprometendo a coerência entre as políticas públicas e a complementaridade entre o SUS e a saúde suplementar. A análise detalhada do achado está apresentada no papel de trabalho constante da peça 96, p. 39-49, que integra os autos.

130. As manifestações do MS e da ANS revelam leituras distintas sobre o alcance da supervisão ministerial. O MS, com base na Nota 345/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, adota entendimento de que a supervisão é dever constitucional do ministro de Estado, voltado a garantir legalidade, eficiência e aderência às políticas públicas, sem configurar subordinação hierárquica (CF, arts. 84, inciso II; 87, parágrafo único, inciso I; 197; e Decreto-Lei 200/1967, arts. 19 e 20), mas como elemento essencial de governança compatível com o regime especial da ANS (peça 24).

131. Já a ANS, amparada no art. 3º da Lei 13.848/2019, reforça sua autonomia decisória e técnica, reconhecendo a necessidade de coordenação, porém limitada a mecanismos pontuais, como participação em comitês (Conitec, Proaudi-SUS, Comitê Gestor da RNDs) e envio de relatórios anuais de gestão, sem evidências de acompanhamento ministerial estruturado (Despacho 1792/2025/GGATP/SECEX/PRESI, peça 53, p. 12).

132. As diferenças de ênfase entre as instituições, uma privilegiando a coordenação e outra a independência, evidenciam uma tensão institucional a ser aprimorada. Embora juridicamente compatíveis, esses entendimentos, na prática, têm gerado insuficiência de instrumentos formais de

acompanhamento e retroalimentação de resultados, restringindo a supervisão ministerial a atos de ciência e dificultando a convergência entre regulação, planejamento e financiamento. Tal lacuna repercute sobre a efetividade da política pública e sobre a articulação entre o SUS e a saúde suplementar (CF, arts. 197 e 199, §1º).

133. *O Plano Nacional de Saúde (PNS) 2024–2027 (peça 54) reforça esse diagnóstico ao abordar a saúde suplementar de forma restrita, centrada em sustentabilidade de mercado e ressarcimento ao SUS, sem indicar diretrizes de integração interinstitucional nem mencionar o Consu. Essa ausência de integração entre planejamento e governança contraria o item 2.7 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), que preconiza arranjos institucionais formalizados, fluxos de decisão e sistemas de monitoramento com responsabilização por resultados.*

134. *De modo convergente, o Guia de Análise Ex-Ante do IPEA recomenda que os modelos de governança definam “quem comanda, quem coordena, quem supervisiona e quem executa” a política, com mecanismos de articulação e solução de controvérsias, bem como sistemas de monitoramento e avaliação com cronogramas e responsabilidades definidos. Já o Decreto 9.203/2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal, reforça a necessidade de integração entre órgãos, responsabilização por resultados e coordenação de políticas públicas, determinando que a governança promova atuação articulada e eficiente (arts. 3º e 4º, Decreto 9.203/2017).*

135. *Observou-se, ademais, que o Decreto 11.798/2023, ao aprovar a estrutura regimental do Ministério da Saúde, apenas menciona o Conselho de Saúde Suplementar - Consu (art. 65), sem designar unidades específicas responsáveis pela articulação direta com a ANS. Essa omissão institucional contribui para a fragmentação da supervisão e para a ausência de instâncias que operacionalizem o acompanhamento técnico e estratégico das ações regulatórias, visto que o conselho seria o órgão interministerial responsável por formular políticas públicas e definir diretrizes gerais para a regulação da saúde suplementar.*

136. *Ainda em relação ao Consu, verificou-se baixa frequência de reuniões e reduzida atuação deliberativa. Após longa inatividade (1998–2018), o Conselho realizou apenas seis reuniões até 2022, predominantemente sobre temas conjunturais, como a pandemia e o open health (Extrato de Entrevista realizado com a ANS em 25/9/2025, peça 55, p. 10-11). O MS, em resposta ao Ofício 000.106/2025-AudSaúde, reconheceu a importância do colegiado, mas confirmou a inexistência de manifestações técnicas recentes, apesar de acenar pelo compromisso de retomar as agendas regulares (Ofício 1044/2025/CGDOC/AECI/MS, peça 56).*

137. *Quanto à Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS), instância consultiva e de articulação institucional instituída no art. 4º da Lei 9.961/2000, verificou-se que, entre 2020 e 2025, ocorreram dezoito reuniões ordinárias e três extraordinárias, com participação do MS em apenas sete. As intervenções foram pontuais, sem geração de encaminhamentos formais ou mecanismos de acompanhamento (peça 55, p. 10-11). Assim, tanto o Consu quanto a CAMSS têm exercido suas funções de forma limitada, o que enfraquece a governança setorial e reduz a capacidade de coordenação.*

Conclusão

138. *As evidências mostram que a governança da saúde suplementar segue fragilizada por falhas de coordenação entre MS, ANS e Consu, pela baixa atuação da CAMSS e pela limitada capacidade institucional da ANS, agravada por restrições orçamentárias e déficit de pessoal. Esse cenário reduz a coerência entre planejamento, regulação e financiamento, dificultando o alinhamento entre SUS e setor suplementar. Além disso, a falta de instâncias deliberativas ativas e de mecanismos sistemáticos de acompanhamento gera riscos de ineficiências, sobreposição de ações e*

decisões desconectadas, contrariando princípios de boa governança previstos no TCU, IPEA e Decreto 9.203/2017, e podendo resultar em respostas regulatórias tardias com impactos negativos para a sustentabilidade do sistema, especialmente para o SUS, que costuma absorver essas demandas.

Proposta de encaminhamento

139. Diante do exposto, propõe-se:

*a) **determinar** ao Ministério da Saúde (MS), à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Conselho de Saúde Suplementar (Consu) que, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 180 dias, elaborem e apresentem a este Tribunal plano de ação visando à retomada e ao fortalecimento das instâncias formais de governança da saúde suplementar, contemplando:*

a.1) possível reativação do Consu e do exercício efetivo das competências previstas no art. 2º do Decreto 10.236/2020, em conjunto com os arts. 35-A e 35-B da Lei 9.656/1998 e a Resolução Normativa 482/2022;

a.2) mecanismos de coordenação e monitoramento interinstitucional, alinhados às boas práticas de governança estabelecidas no item 2.7 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), no Guia de Análise Ex Ante do IPEA (2020) e no Decreto 9.203/2017;

a.3) respeito à natureza jurídica da ANS como autarquia sob regime especial (Lei 9.961/2000, art. 1º, §1º; Lei 13.848/2019, art. 3º), de modo a garantir o equilíbrio entre autonomia regulatória e supervisão legítima.

III.1.4. Fragilidades na interoperabilidade dos sistemas SUS e da Saúde Suplementar geram prejuízos à estratégia nacional de saúde e perdas financeiras de indenizações ao SUS

140. De forma sintética, verifica-se que a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) reconhece entraves estruturais, orçamentários e de pessoal que comprometem a governança de dados e a integração com o Sistema Único de Saúde (SUS), limitando o andamento de projetos estratégicos de interoperabilidade e a celeridade das análises regulatórias (Extrato de Entrevista realizado com a ANS em 25/8/2025, peça 55, p. 17, 18, 22). A análise delineada deste achado encontra-se apresentada no papel de trabalho constante da peça 96, p. 26-38 que integra os presentes autos.

141. Conforme já detalhado nos achados anteriores, as restrições orçamentárias e os bloqueios de créditos afetam diretamente os contratos de Tecnologia da Informação (TI), inviabilizando atualizações, renovações e novas contratações. Além disso, a liberação tardia de recursos ao final do exercício tem gerado subexecução estrutural e descontinuidade em projetos essenciais (peça 53, p. 8-9). Tais limitações comprometem iniciativas fundamentais à regulação baseada em dados, contrariando as diretrizes da Estratégia de Saúde Digital 2020–2028, da Lei 8.080/1990 (arts. 47 e 47-A) e do Decreto 12.560/2025 (arts. 4º e 10).

142. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC 2024–2025) confirma essas restrições e aponta que, embora a ANS tenha alcançado avanços por meio do programa ANS Digital, integrado ao TransformaGov e ao GovBr, os resultados permanecem limitados por escassez de recursos financeiros e humanos e pelas exigências da IN SGD/ME 94/2022, que retardam contratações e entregas (PDTIC 2024–2025, peça 64, p. 10, p. 36). A análise Swot constante do documento evidencia fragilidades estruturais, como a ausência de servidores efetivos com perfil técnico, falta de site de contingência e baixa transparência em segurança da informação, além de



ameaças externas, como orçamento insuficiente, dependência de terceirizados e instabilidade organizacional (PDTIC 2024–2025, peça 64, p. 32-33).

143. No campo de recursos humanos, o quadro é igualmente crítico. Criada com previsão de 560 cargos e teto legal de 703, a ANS opera atualmente com cerca de oitenta vagas ociosas e não realiza concurso para especialistas em regulação desde 2013, apesar do aumento de beneficiários de 52 para aproximadamente 86 milhões (Extrato de Entrevista ANS, peça 55, p. 24-27). A insuficiência de pessoal tem levado à sobrecarga de áreas essenciais, como TI, fiscalização e ressarcimento ao SUS, reduzindo a capacidade institucional. Ainda que a Agência tenha editado instrumentos de governança, como a Resolução Administrativa ANS 87/2025 (Política de Governança de Dados e Informações) e a Política de Segurança da Informação, a integração de dados ainda se encontra em estágio intermediário e de implementação gradual (Peça 53, p. 8-10).

144. No plano interinstitucional, o Ministério da Saúde (MS) informou que mantém parceria com a ANS para a inserção dos dados da saúde suplementar na Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), criada pelo Decreto 12.560/2025 (Ofício 1067/2025/CGDOC/AECI/MS, peça 65). A RNDS constitui a principal plataforma de interoperabilidade do SUS, projetada para permitir o trânsito seguro e padronizado de informações de saúde. No entanto, essa integração ocorre em fluxo unidirecional, da saúde suplementar para o SUS, sem devolutiva das informações às operadoras ou à própria ANS, em razão de exigências legais de segurança e privacidade (Extrato de Entrevista ANS, peça 55, p. 22; peça 55, p. 22-24).

145. Os dados são transmitidos conforme o modelo do Conjunto Mínimo de Dados (CMD), adaptado à carga TISS (Troca de Informações na Saúde Suplementar), com flexibilização de campos (p. ex., CID/CIAP e CBO do profissional executante). O envio teve início em 2020 e deverá incluir, até 2025, as cargas históricas de 2020-2025, seguidas de atualização contínua. Contudo, não há previsão de fluxo bidirecional ou de perfis de acesso regulatórios, o que restringe o uso estratégico dessas informações (PDTIC 2024-2025, peça 64, p. 32-33; Extrato de Entrevista ANS, peça 55, p. 22).

146. Apesar das restrições, a ANS vem implementando ações relevantes, como a integração do Cadastro de Beneficiários ao Cartão Nacional de Saúde (CNS), o compartilhamento da base TISS com a RNDS e a modernização do Sistema de Informações de Beneficiários (Novo SIB), base para o ressarcimento ao SUS. A Agência também participa do Comitê Gestor de Saúde Digital (CGSD) e de grupos técnicos voltados à LGPD, à governança de modelos de informação e à padronização de terminologias (CBHPM, Ontologia de Medicamentos), embora o avanço dessas iniciativas seja mais lento do que o planejado (Extrato de Entrevista ANS, peça 55, p. 22-24).

147. Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União (CGU), em auditoria recente, reforça que as fragilidades na interoperabilidade entre os sistemas do SUS e da saúde suplementar comprometem a eficiência e a confiabilidade do processo de ressarcimento ao SUS, destacando que os principais sistemas afetados à época eram o SIB (Sistema de Informações de Beneficiários da ANS), o SGR Web (Sistema de Gerenciamento do Ressarcimento) e as bases do DATASUS/MS, que deveriam operar de forma integrada para identificar, com precisão, os atendimentos de beneficiários da saúde suplementar realizados na rede pública Relatório de Avaliação CGU 1094253/2023, peça 58).

148. A CGU identificou perdas potenciais entre R\$ 51,3 milhões e R\$ 109,5 milhões anuais no Ressarcimento ao SUS, em razão de inconsistências entre o DATASUS/MS e o SIB/ANS, ausência de campos obrigatórios (como cobertura e coparticipação), falta de automação e impossibilidade de record linkage determinístico. Também estimou custos administrativos adicionais de R\$ 5,8 milhões/ano (peça 58, p. 23-33 e 77; peça 58, p. 43-47). O relatório apontou ainda lacunas na mensuração do risco judicial associado ao Índice de Valoração do Ressarcimento (IVR) e a inexistência de base interoperável consolidada (Relatório de Avaliação CGU 1094253/2023, peça 58, p. 60-69).

149. Em resposta, a CGU recomendou: (i) inclusão de novos campos no SIB; (ii) automação de impugnações e recursos; (iii) revisão do acordo de cooperação ANS-MS para cobrança de BPA-I; e (iv) priorização de projetos tecnológicos voltados à eficiência e redução de falsos positivos (peça 58, p. 74-77).

150. Por fim, observa-se que a interoperabilidade entre os sistemas público e suplementar ainda carece de consolidação como política nacional articulada. Persistem lacunas de planejamento interinstitucional com metas claras e governança compartilhada. A inatividade prolongada do Conselho de Saúde Suplementar (Consu), que desde 2021 tem se reunido apenas de forma pontual, evidencia a fragilidade dos mecanismos de coordenação entre o MS e a ANS, com impacto direto sobre a formulação de diretrizes nacionais de integração e uso de dados (Extrato de Entrevista realizado com a ANS em 25/9/2025, peça 55, p. 19; Ofício 1044/2025/CGDOC/AECI/MS, peça 56, p. 2-3).

Conclusão

151. As limitações internas da ANS reduzem sua capacidade de integrar dados com o Ministério da Saúde. Isso compromete a regulação baseada em evidências e atrasa projetos estruturantes, como o Novo SIB, a automação de processos e o ressarcimento automatizado ao SUS, gerando maiores custos administrativos e menor eficiência regulatória (peça 53; PDTIC 2024-2025; peça 58).

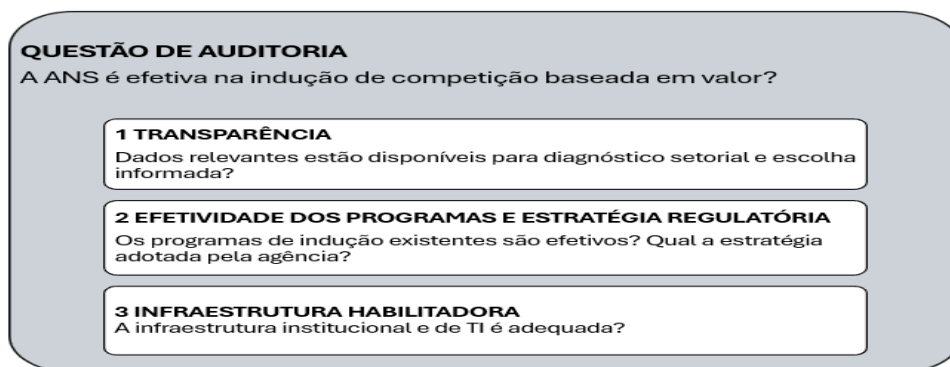
152. A falta de coordenação interinstitucional eficaz, especialmente em razão da inatividade do Consu, impede a definição de diretrizes nacionais de interoperabilidade e governança de dados. Com isso, a harmonização de padrões, o intercâmbio seguro de informações e a adoção de modelos de atenção e remuneração baseados em valor ficam comprometidos, em desacordo com os objetivos da Estratégia de Saúde Digital 2020-2028.

Proposta de encaminhamento

153. As causas estruturais já tratadas nos achados III.1.1 a III.1.3 e III.2.2, como restrições financeiras e fragilidade da coordenação interinstitucional, bem como nas recomendações do Relatório de Avaliação CGU 1094253/2023 (peça 58, p. 74-77), tornam desnecessárias novas recomendações. Assim, o foco deve recair na implementação e no monitoramento das medidas já propostas, evitando sobreposições e garantindo a continuidade das ações voltadas ao fortalecimento da interoperabilidade e da governança de dados entre o SUS e a saúde suplementar.

III.2. Tema: 2: Modelo assistencial e regulação orientada por valor

154. A abordagem da auditoria referente a este tema foi estruturada em três eixos investigativos inter-relacionados: (i) Transparência, que examina a disponibilização de dados relevantes para diagnóstico setorial e escolha informada; (ii) Efetividade dos programas de indução e estratégia adotada, que mapeia e avalia os principais programas regulatórios que a ANS mantém para induzir qualidade e competição; e (iii) Infraestrutura habilitadora, que avalia a adequação dos sistemas de informação para análise de valor e a articulação estratégica entre ANS e Ministério da Saúde.

Figura 1 - Estrutura da análise

Fonte: Elaboração própria

155. Esses três eixos respondem conjuntamente aos riscos identificados na matriz de planejamento (RIS-2.1 a RIS-2.4), conforme Apêndice C da peça 41. Sendo assim, os achados são apresentados de forma segmentada por eixo investigativo, tendo em vista sua inter-relação. As propostas de encaminhamento, considerando essa interdependência temática, são consolidadas ao final de cada eixo.

156. Antes de adentrar nos achados, registra-se que, para definir e complementar critérios de auditoria aplicáveis a esta auditoria operacional, foi conduzida revisão sistemática da literatura sobre mecanismos de competição baseada em valor em mercados regulados e experiências internacionais de indução de qualidade em sistemas de saúde, originalmente apresentada na Peça 99. Compreendendo a relevância do material, a revisão foi consolidada na Peça 135 para facilitar o acesso público e fomentar discussões sobre a transformação do sistema em direção à competição por valor. A análise reúne evidências empíricas e referencial teórico que podem subsidiar as reflexões da Agência sobre desenho de políticas regulatórias e aperfeiçoamento de seus programas de qualificação do setor.

III.2.1. Transparência

157. Os achados desta seção estão embasados na situação encontrada e nos critérios de auditoria, detalhados na Peça 99, seção VII.1. A revisão bibliográfica que fundamentou a análise desta seção encontra-se disponível na peça 135.

III.2.1.1. Ausência de índice oficial de custos médico-hospitalares e suas implicações sistêmicas

158. Conforme esclarecido pela ANS (peça 70), a Variação dos Custos Médico-Hospitalares (VCMH) constitui indicador que reflete três determinantes das despesas assistenciais: variação nominal de preços dos serviços, mudanças na frequência de utilização e mudanças tecnológicas na prestação dos serviços. Contudo, esses componentes de custo não podem ser observados diretamente nas demonstrações contábeis, base de dados utilizada pela Agência para apuração das despesas assistenciais. Em razão dessa limitação metodológica, os índices produzidos pela ANS a partir das demonstrações contábeis são denominados Índice de Variação das Despesas Assistenciais (VDA) ou Índice de Variação das Despesas Médico-Hospitalares (VDMH), constituindo aproximações da evolução de despesas, mas não sua decomposição em fatores causais.

159. Questionada sobre a possibilidade de disponibilizar o VCMH em transparência ativa no portal institucional, a ANS respondeu que divulga série histórica dos eventos per capita no Painel Econômico-Financeiro, possibilitando o cálculo das variações das despesas médico-hospitalares. A Agência informou que, "com o objetivo de ampliar a transparência das informações, podem ser estudadas outras medidas que apresentariam a série histórica das estatísticas da VDMH

por operadora, tipo de cobertura (médico-hospitalar/odontológica) e tipo de contratação (individual/familiar; coletiva por adesão; coletiva empresarial)”.

160. *A ausência de divulgação sistemática e destacada de índice oficial de evolução de despesas médico-hospitalares pela ANS limita a capacidade de acompanhamento transparente da dinâmica de custos no setor de saúde suplementar. Embora a Agência publique o VDA para planos individuais e disponibilize séries históricas em painéis e bases abertas, essas informações não permitem visualização simples e direta da evolução das despesas para usuários leigos ou que desconhecem as metodologias de cálculo subjacentes.*

161. A ANS não informou as razões da ausência de publicação regular do VDMH como um índice, ainda que limitado, da variação de despesas do setor. Tal fato pode decorrer de diferentes fatores convergentes: (i) avaliação institucional de que a informação já está suficientemente disponível nos painéis e bases abertas, não justificando tratamento destacado; (ii) ausência de priorização estratégica do tema na agenda regulatória; (iii) eventual receio de que a publicação de índice oficial seja interpretada como endosso institucional a determinado método de cálculo de reajustes; ou (iv) limitações de recursos humanos especializados para manutenção de série histórica consolidada e metodologicamente consistente.

162. A ausência de índice oficial produz múltiplos efeitos adversos para o ecossistema da saúde suplementar. Primeiro, cria-se vácuo informacional que é naturalmente preenchido por índices produzidos por entidades não governamentais – notadamente o VCMH elaborado pelo Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS), amplamente utilizado em pesquisas acadêmicas, estudos técnicos e reportagens (evidências na peça 99, Apêndice B.). Embora o IESS contribua significativamente para o debate setorial, a ausência de índice oficial da autoridade reguladora compromete a neutralidade institucional e pode gerar questionamentos sobre vieses metodológicos ou de representatividade.

163. Segundo, a ausência de transparência sobre a evolução real das despesas dificulta o diagnóstico adequado das pressões de custos que ameaçam a sustentabilidade do setor. Sem compreensão clara de quanto da variação de despesas decorre de aumento de preços, quanto de mudanças na frequência de utilização e quanto de incorporação tecnológica, torna-se impossível formular políticas públicas direcionadas aos verdadeiros drivers da inflação médica. Perpetua-se, assim, debate genérico sobre "custos crescentes" sem identificação precisa dos fatores causais passíveis de intervenção regulatória.

164. Terceiro, empresas contratantes de planos coletivos ficam desprovidas de parâmetro institucional confiável para avaliar a razoabilidade de reajustes propostos pelas operadoras, enfraquecendo sua capacidade de negociação e controle de custos assistenciais. A assimetria informacional favorece sistematicamente as operadoras, que detêm informações detalhadas sobre suas estruturas de custos, em detrimento dos contratantes e beneficiários.

165. *A transparência regulatória não se restringe à mera disponibilização de dados brutos. É fundamental que as informações estejam acessíveis de forma clara, compreensível e efetivamente utilizável por toda a sociedade – incluindo consumidores leigos, empresas contratantes, pesquisadores e formuladores de políticas públicas. A disponibilização de dados dispersos em múltiplos painéis, sem consolidação em índice oficial de referência, contraria os princípios de transparência ativa previstos na CF/88, art. 37, na Lei 12.527/2011, nas diretrizes da OCDE (peça 99, seção VII.1.3, item d), entre outras normas sobre transparência regulatória.*

166. Como visto, a ANS já calcula internamente o VDMH por tipo de contratação desde 2020. A própria resposta da Agência reconhece que "podem ser estudadas outras medidas" (peça 70, item A.2) para ampliar a transparência dessas estatísticas. A medida demandaria principalmente decisão institucional de incorporar essa publicação à rotina de transparência ativa da

Agência, disponibilizando periodicamente o índice discriminado por tipo de contratação (individual, coletivo empresarial e coletivo por adesão) em formato acessível, com série histórica consolidada e metodologia transparente.

167. Para além da publicação do VDMH, seria essencial que a ANS, em articulação com o Ministério da Saúde e institutos de pesquisa especializados (IPEA, FIPE ou FGV), desenvolvesse índices que efetivamente decomponham os fatores causais da variação de despesas: preços dos insumos e serviços, frequência de utilização e incorporação tecnológica. Como esclarecido pela própria ANS (peça 70, item A.1), o método contábil atualmente utilizado não permite essa decomposição. A construção de índices específicos de inflação em saúde – à semelhança de índices setoriais já consolidados como o INCC para construção civil – representaria avanço qualitativo significativo para o monitoramento da sustentabilidade do setor.

168. A articulação com o Ministério da Saúde seria especialmente valiosa, pois permitiria desenvolver índices abrangentes que reflitam tanto a inflação no setor privado quanto no setor público, aproveitando os dados de compras públicas disponíveis no âmbito do SUS. Conhecer a variação de cada um dos componentes dos custos médico-hospitalares em ambos os setores permitiria à ANS e ao Governo Federal formular políticas mais direcionadas e efetivas para enfrentar as pressões de custos que afetam a sustentabilidade de todo o sistema de saúde brasileiro, público e privado.

169. A existência de índices oficiais – tanto de despesas quanto, idealmente, de custos desagregados – produziria externalidades positivas relevantes: (i) subsidiaria formulação de políticas públicas baseadas em evidências; (ii) fortaleceria a pesquisa acadêmica ao fornecer séries históricas consistentes e metodologicamente transparentes; (iii) apoiaria decisões de empresas contratantes de planos coletivos; (iv) permitiria ao público em geral acompanhar a evolução das despesas setoriais de forma acessível; (v) ofereceria parâmetro de referência para negociações contratuais entre agentes do setor; e (vi) permitiria comparações internacionais com sistemas de saúde de outros países, subsidiando aprendizado institucional.

III.2.1.2. Ausência de divulgação sistemática de dados de rotatividade e suas implicações como falha de mercado estrutural

170. Conforme dados fornecidos pela ANS (peça 70), o setor apresenta rotatividade anual superior a 29%, atingindo 33,76% na modalidade coletivo empresarial em 2024. Isso significa que, em média, um terço dos vínculos contratuais é renovado anualmente, com beneficiários trocando de operadora ou de plano. Embora a ANS publique trimestralmente a taxa de rotatividade agregada em seu Caderno de Informação, essa informação não é apresentada de forma destacada em painéis temáticos específicos, publicações periódicas voltadas ao público geral ou em formato que facilite análises longitudinais e comparativas por diferentes recortes relevantes (por operadora, por região, por porte de operadora, por faixa etária).

171. Adicionalmente, a Agência informou que não dispõe de dados estruturados sobre giro interno – movimentação de beneficiários entre planos da mesma operadora – cuja apuração demandaria "cerca de dois meses de trabalho dedicado", considerando a ausência de rotina consolidada, o volume de dados envolvidos e as prioridades já estabelecidas no portfólio de projetos estratégicos. Essa lacuna é particularmente relevante porque o giro interno permite descontar da rotatividade total a movimentação de beneficiários que permanecem na mesma operadora, fornecendo diagnóstico mais preciso da perda efetiva de beneficiários e, conseqüentemente, da magnitude real da falha de mercado relacionada ao desincentivo a investimentos em prevenção.

172. Essa lacuna informacional pode decorrer de: (i) subestimação da relevância estratégica da informação para diagnóstico de falhas de mercado; (ii) ausência de demandas explícitas de usuários externos sobre o tema; (iii) limitações de capacidade operacional para

processamento de grandes volumes de dados individualizados, especialmente considerando a complexidade da reconstrução do histórico contratual individual dos beneficiários; ou (iv) não priorização do tema na agenda regulatória em relação a outras iniciativas consideradas mais urgentes.

173. *A elevada rotatividade de beneficiários constitui falha de mercado estrutural que desincentiva investimentos em prevenção e coordenação do cuidado por parte das operadoras. Trata-se de externalidade negativa clássica: investimentos em prevenção e promoção da saúde geram benefícios que se materializam no médio e longo prazo (redução de custos futuros com tratamentos de doenças evitáveis, melhoria de indicadores de saúde), mas beneficiam primordialmente a operadora que receber o beneficiário após a rotatividade, não aquela que realizou o investimento inicial.*

174. *A literatura econômica caracteriza esse fenômeno como problema de apropriação de benefícios em contexto de elevada rotatividade de beneficiários (peça 135, seção V.3.1). Quando o tempo médio de permanência do beneficiário na operadora é inferior ao tempo necessário para maturação dos benefícios dos programas preventivos, a racionalidade econômica individual orienta as operadoras a investirem menos em prevenção, mesmo que tal investimento seja socialmente ótimo e economicamente eficiente no longo prazo.*

175. *Conforme visto na peça 99, seção VII.1.2.3, manifestação do presidente da Associação Brasileira de Planos de Saúde (Abramge) evidencia a materialidade desse problema. O representante do setor ilustrou em entrevista como a elevada rotatividade (mencionando um giro médio de dezoito meses) inviabiliza economicamente investimentos em programas de prevenção que demandariam permanência mínima de 36 meses para gerarem benefícios para a coletividade, além de destacar incentivos desalinhados decorrentes da remuneração de corretores baseada em trocas de planos.*

176. *Configura-se, assim, equilíbrio de mercado socialmente ineficiente, no qual todas as operadoras investem menos sistematicamente em prevenção, perpetuando modelo assistencial centrado em procedimentos curativos de alto custo.*

177. *A ausência de dados sobre giro interno agrava a impossibilidade de diagnóstico preciso da falha de mercado. Sem conhecer quanto da rotatividade total corresponde efetivamente a perda de beneficiários para outras operadoras (em contraposição a movimentações internas), não é possível dimensionar adequadamente a magnitude do desincentivo a investimentos em prevenção nem calibrar adequadamente eventuais mecanismos regulatórios de enfrentamento do problema.*

178. *O representante da Abramge mencionou giro médio de dezoito meses (equivalente a 66,7% ao ano), enquanto os dados oficiais da ANS indicam 33,76% ao ano para planos coletivos empresariais (correspondente a aproximadamente 36 meses). Essa diferença sugere heterogeneidade significativa no setor: enquanto a ANS calcula a média setorial considerando toda movimentação de vínculos – incluindo novos beneficiários, transferências de carteira, mudanças de plano, encerramentos contratuais, saídas do setor e óbitos –, determinadas operadoras podem experimentar rotatividade substancialmente superior à média.*

179. *Essa variação pode decorrer de características específicas da carteira de cada operadora, como perfil de beneficiários, tipo de vínculo empregatício predominante ou modelo de comercialização. Operadoras que atendem setores econômicos com maior rotatividade de mão-de-obra ou que dependem fortemente de canais de corretagem, por exemplo, naturalmente enfrentariam maior giro de beneficiários, independentemente da qualidade do serviço prestado.*

180. *Essa heterogeneidade reforça a importância de mensurar e divulgar dados desagregados de rotatividade por operadora e por perfil de carteira. Sem esses dados, torna-se difícil avaliar em que medida a rotatividade efetivamente inviabiliza investimentos em prevenção e quais*

operadoras são mais afetadas. Adicionalmente, a compreensão dessa dinâmica é essencial para avaliar mecanismos regulatórios que equalizem incentivos – como fundos de equalização de risco ou ajustes que considerem a rotatividade estrutural da carteira – evitando penalizar operadoras cuja alta rotatividade decorre de características do público-alvo atendido, não de deficiências na qualidade assistencial.

181. *As diretrizes da OCDE sobre política regulatória (peça 99, seção VII.1.3) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelecem a necessidade de disponibilização proativa de dados sobre dinâmicas competitivas e falhas de mercado em setores regulados. A divulgação sistemática de dados desagregados sobre rotatividade – incluindo giro por faixa etária, por região, por modalidade contratual e por operadora – é condição necessária para que a sociedade, a academia, os formuladores de políticas públicas e os próprios agentes do setor compreendam a magnitude do problema e avaliem alternativas de solução. A ausência de transparência sobre esse indicador crítico mantém modelo em que a falha de mercado permanece invisibilizada, dificultando a mobilização institucional para seu enfrentamento.*

182. *Embora a questão da mitigação dessa falha de mercado não se insira propriamente no escopo da transparência regulatória, a literatura internacional documenta soluções para enfrentar problemas de subinvestimento em prevenção associados à rotatividade de beneficiários. Em diversos países da OCDE, mecanismos de equalização de risco são utilizados para compensar diferenças no perfil de saúde das populações seguradas, reduzindo incentivos à seleção de risco e estimulando investimentos em prevenção e gestão de doenças crônicas. A experiência holandesa, por exemplo, utiliza sistema de equalização de risco que transfere recursos entre seguradoras para compensar diferenças nos perfis de risco das carteiras, neutralizando incentivos à seleção adversa (peça 135, Seção V.5.1.2).*

183. *O fundo de equalização holandês, em que pese tenha finalidade distinta – compensar diferenças de risco entre carteiras –, ilustra conceito que poderia ser adaptado ao problema específico do subinvestimento em prevenção decorrente da rotatividade. Um fundo setorial compartilhado permitiria mutualizar os custos de programas preventivos entre todas as operadoras, dado que investimentos em prevenção geram externalidades positivas para o setor: a redução comprovada de custos assistenciais beneficia todas as operadoras que potencialmente receberão aqueles beneficiários, não apenas a operadora que realizou o investimento inicial. Dessa forma, o mecanismo alinharia os incentivos privados das operadoras com o objetivo de saúde populacional, tornando racional investir em prevenção mesmo diante de elevada rotatividade.*

184. *Adicionalmente à divulgação de dados, a literatura sugere que o enfrentamento efetivo dessa falha de mercado estrutural demanda avaliação de mecanismos regulatórios complementares. A experiência internacional indica que instrumentos como equalização de risco, fundos setoriais compartilhados e requisitos mínimos para investimentos em prevenção – com monitoramento de resultados e ajuste de risco – podem contribuir para alinhar incentivos econômicos com objetivos de saúde populacional. A análise dessas alternativas, à luz das especificidades do setor brasileiro, poderia subsidiar o desenvolvimento de políticas regulatórias mais efetivas para superação do subinvestimento sistemático em prevenção.*

185. *Após análise das manifestações dos gestores da ANS, a recomendação será mantida, com o reforço de aspecto essencial que, embora explicitado ao longo do capítulo, não ficou suficientemente claro na proposta de encaminhamento. Reforça-se junto à ANS que a etapa de divulgação e publicação do índice de rotatividade com recortes relevantes, ainda que necessária para transparência e diagnóstico preciso do problema, será por si só insuficiente para gerar os incentivos necessários a que as operadoras invistam sistematicamente em prevenção. Para atingir esse objetivo de alta relevância para a saúde e sustentabilidade do setor, o plano de ação solicitado deve abranger não apenas a publicação do índice, mas também a etapa subsequente de articulação com os diversos*

atores envolvidos na identificação de barreiras específicas e na formulação de medidas estratégicas voltadas a remover impedimentos aos investimentos em prevenção e promoção da saúde.

III.2.1.3. Implementação limitada de compartilhamento automatizado via API

186. API (Application Programming Interfaces) constituem interfaces que permitem que sistemas externos acessem dados de forma automatizada, padronizada e atualizada em tempo real, sem necessidade de downloads manuais de arquivos. Essa tecnologia viabiliza desenvolvimento de aplicações terceiras – públicas ou privadas – que podem agregar valor ao setor ao facilitar comparações, análises e tomadas de decisão por diferentes públicos.

187. A ANS mantém Plano de Dados Abertos vigente (PDA 2024-2026), em conformidade com as determinações legais, e já disponibilizou API para três conjuntos de dados cadastrais. Contudo, o escopo permanece restrito, sem abrangência sobre informações assistenciais, econômico-financeiras, de qualidade assistencial ou de resultados clínicos.

188. A restrição no escopo de disponibilização de API pode decorrer de múltiplos fatores convergentes, como: (i) restrições orçamentárias e de pessoal especializado para desenvolvimento e manutenção de interfaces programáticas; (ii) priorização de outras demandas institucionais consideradas mais urgentes pela gestão; (iii) desafios técnicos relacionados à integração e padronização das bases de dados legadas; ou (iv) ausência de pressão externa suficientemente forte para priorização do tema na agenda institucional.

189. A disponibilização limitada de API compromete o potencial de inovação no setor e restringe o desenvolvimento de soluções tecnológicas que poderiam agregar valor significativo aos usuários finais. Quando dados públicos permanecem disponíveis apenas em formatos estáticos (planilhas, PDF) ou painéis institucionais com funcionalidades limitadas, cria-se barreira de entrada para empreendedores, pesquisadores e desenvolvedores que poderiam criar aplicações inovadoras.

190. A disponibilização de dados via API traria benefícios concretos ao ecossistema da saúde suplementar: (a) para consumidores, possibilitaria desenvolvimento de aplicativos que facilitem comparação de planos, operadoras e prestadores com base em múltiplos critérios (preço, qualidade, cobertura, rede assistencial); (b) para empresas contratantes, viabilizaria ferramentas analíticas mais sofisticadas para seleção de operadoras e monitoramento de contratos coletivos; (c) para pesquisadores, permitiria análises mais ágeis e atualizadas, reduzindo barreiras de acesso a dados e facilitando estudos longitudinais; (d) para desenvolvedores de soluções tecnológicas (healthtechs), abriria mercado para inovação em ferramentas de apoio à decisão; e (e) para o próprio setor regulado, facilitaria integração de sistemas e redução de custos de conformidade regulatória.

191. O Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, determina que os órgãos e entidades da administração pública disponibilizem seus dados em formato aberto, acessível e processável por máquina (art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso II e art. 5º, §2º). No mesmo sentido, a Resolução CONARQ 3/2017 (art. 13) e o Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos da CGU (seção 4.5) reforçam a necessidade de priorização de conjuntos de dados de maior valor público.

192. Como já mencionado, a ampliação do uso de API pela ANS poderia potencializar significativamente a capacidade de diferentes atores do setor de desenvolver soluções inovadoras que facilitem o acesso à informação, promovam comparabilidade e contribuam para a concorrência baseada em valor. A infraestrutura tecnológica básica já existe – com bases de dados estruturadas, portais institucionais e sistemas informatizados –, sendo o esforço principal o desenvolvimento de uma camada de acesso padronizado com documentação técnica pública, integração aos padrões do governo federal (ePING e INDA), e controles adequados de segurança e autenticação.

III.2.1.4. Limitações de uso e monitoramento da efetividade do Buscador de Planos de Saúde

193. O Buscador de Planos de Saúde da ANS apresenta limitações significativas que comprometem sua função de subsidiar escolhas informadas: (i) embora integre indiretamente o Índice de Desempenho da Saúde Suplementar (IDSS), não oferece funcionalidades de filtragem ou ordenação que tornem esse indicador efetivamente útil no momento da decisão, permitindo ordenação apenas por operadora, cobertura e preço; (ii) não oferece filtros por características assistenciais relevantes ao perfil do usuário; (iii) utiliza tecnologia legada que inviabiliza monitoramento de uso e efetividade; (iv) não possui rubrica orçamentária específica, impossibilitando avaliar custos e relação custo-benefício; e (v) embora a maioria das avaliações (que geraram protocolo) tenham sido positivas, as críticas recebidas em 2024 (19% do total) sinalizam oportunidades de melhoria (alínea 'b' do Subitem B.2.2, peça 66).

194. A persistência dessas limitações pode decorrer de múltiplos fatores convergentes. Primeiro, restrições orçamentárias e de pessoal especializado podem limitar a capacidade da Agência de modernizar a plataforma, integrar bases de dados distintas e implementar funcionalidades avançadas. Segundo, desafios técnicos relacionados à integração de sistemas legados podem dificultar a conexão do Buscador com outras bases de dados da ANS (possível arquitetura do sistema JAVA desenvolvido dificulta integrações modernas). Terceiro, a ausência de rubrica orçamentária específica e o desconhecimento dos custos da ferramenta podem refletir baixa visibilidade institucional do instrumento no processo decisório alocativo.

195. A principal consequência da integração inadequada entre o Buscador e os indicadores de qualidade da ANS é a perpetuação de competição baseada exclusivamente em preço. A Agência criou o IDSS especificamente para promover competição reputacional entre operadoras e os programas QUALISS e PM-QUALISS para diferenciar prestadores por desempenho. Contudo, embora o IDSS esteja integrado ao Buscador, essa integração não oferece funcionalidades que permitam filtrar ou ordenar planos por desempenho no indicador. Além dos filtros básicos contratuais, a ferramenta permite ordenamento apenas por operadora, cobertura contratual, menor preço e maior preço.

196. Testes realizados (peça 99, seção VII.1.2.5, §329) utilizando critérios básicos de busca resultaram em listagem de centenas de planos, sem possibilidade de filtros adequados para viabilizar escolha racional. Não há possibilidade de filtrar ou ordenar planos pelo desempenho no IDSS, tampouco por características da rede credenciada que, a priori, já estão disponíveis, como percentual de hospitais acreditados, níveis de acreditação ou capilaridade da rede dentro da área de abrangência contratada. Para comparar operadoras por desempenho no IDSS, por exemplo, seria necessária a consulta individual de cada operadora, processo inviável diante do volume de planos disponíveis. Conforme os princípios de arquitetura de escolha (nudge), a simples disponibilidade de informações não garante a acessibilidade efetiva. Para que sejam úteis, as informações relevantes precisam estar visíveis e acessíveis no momento da decisão, o que não ocorre no modelo atualmente adotado.

197. As limitações da ferramenta também se evidenciam na experiência de busca específica. O link "Especificar a operadora ou o plano de saúde que se deseja aderir/contratar" permite a pesquisa apenas pelo nome da operadora ou pelo número de registro do plano. A busca por operadora apresenta o mesmo problema anteriormente apontado, ao resultar, em geral, em uma lista extensa de planos, sem possibilidade de aplicar filtros que auxiliem uma escolha mais informada. Por outro lado, a pesquisa pelo número de registro exige conhecimento prévio desse dado, o que restringe o acesso à informação e compromete a efetividade da ferramenta.

198. Ainda com base em dados que, a priori, estão disponíveis na ANS – embora essas informações possam não estar estruturadas para implementação –, há espaço para aprimoramento na personalização da ferramenta conforme necessidades assistenciais direcionadas dos usuários. Por exemplo, a ferramenta atual não oferece recursos de filtragem que auxiliem o usuário a identificar operadoras que participem de programas de qualidade da ANS, como programas de prevenção para condições de saúde específicas, certificações em linhas de cuidado ou serviços especializados nas redes credenciadas. Embora o Buscador atual já incorpore campo para idade que ajusta os preços exibidos, a ampliação dessas funcionalidades – permitindo que o usuário, voluntariamente, filtre opções conforme seu perfil epidemiológico ou necessidades específicas de saúde – facilitaria escolhas informadas. A implementação dessas funcionalidades fortaleceria os mecanismos regulatórios existentes e ampliaria o exercício da competência legal da ANS para estimular competição por qualidade e valor (Lei 9.961/2000, art. 4º, inciso XXXII). Ressalte-se que tais funcionalidades não implicariam qualquer violação à vedação de seleção de risco estabelecida na Lei 9.656/1998, pois não se trata de permitir que operadoras discriminem beneficiários, mas sim de oferecer ao consumidor recursos opcionais de busca que o auxiliem a identificar planos mais adequados às suas necessidades, mantendo a oferta universal.

199. Por fim, há avanços que dependem de informações assistenciais ainda não sistematicamente disponíveis na ANS, como ratings de planos de saúde, similares aos utilizados em marketplaces, que destacam atributos efetivamente relevantes para o consumidor. Embora a integração mais robusta com os indicadores existentes da ANS seja esperada, deve-se reconhecer que o IDSS apresenta limitações significativas para capturar aspectos que efetivamente interessam ao consumidor na escolha de um plano de saúde. A regulação atual concentra-se predominantemente em dimensões do IDSS que não capturam com maior detalhamento a qualificação dos serviços assistenciais efetivamente prestados (essa questão será aprofundada no achado III.2.2).

200. É necessário avançar na captura da qualidade dos produtos e, mais relevante ainda, na qualidade e desfechos clínicos ofertados por esses planos. À medida que a Agência avance na coleta e estruturação dessas informações sobre características assistenciais das redes credenciadas, programas de cuidado específicos e resultados de qualidade, torna-se viável implementar filtragens mais sofisticadas que orientem escolhas baseadas em necessidades individuais. Experiências internacionais – como o Medicare Plan Finder nos Estados Unidos Disponível em: <https://www.medicare.gov/plan-compare/>. Acesso em: 31/10/2025) e soluções privadas na Holanda como o Zorgwijzer.nl na Holanda (disponível em: <https://www.zorgwijzer.nl/>. Acesso em: 31/10/2025) – demonstram a viabilidade de oferecer arquitetura de escolha (nudge) que reduz sobrecarga cognitiva e facilita comparação efetiva entre opções.

201. A ANS esclareceu que o Buscador foi desenvolvido primordialmente para possibilitar a portabilidade de carências e manifestou decisão de manter o instrumento sob gestão direta. Não obstante essa definição estratégica, persistem limitações funcionais significativas que comprometem a utilidade da ferramenta para subsidiar escolhas informadas. O aprimoramento do Buscador demandaria integração efetiva aos indicadores de qualidade desenvolvidos pela própria Agência – IDSS, QUALISS, PM-QUALISS – e implementação de filtros por características assistenciais relevantes. Alternativamente ou de forma complementar, a disponibilização estruturada de dados via API para desenvolvimento de soluções privadas poderia ampliar o acesso à informação de qualidade, devendo ser considerada na próxima revisão do Plano de Dados Abertos. A escolha entre essas alternativas – ou eventual combinação entre elas – demanda análise que considere a capacidade institucional disponível, os custos de desenvolvimento e manutenção, bem como a efetividade comparada de cada abordagem para alcançar o objetivo final de facilitar escolhas informadas pelos beneficiários.

202. De maior relevância, a ANS encontra-se impossibilitada de avaliar se a ferramenta é efetivamente útil. Conforme visto, a Agência não sabe quantos usuários acessam o buscador, quantos abandonam o processo antes de gerar protocolo, nem qual percentual de protocolos resulta em contratação efetiva (p.7, peça 66 e p.8, peça 71). Essa ausência de dados básicos de gestão impede qualquer avaliação fundamentada sobre a efetividade do instrumento e compromete decisões racionais sobre investimentos futuros.

203. Tendo em vista o esclarecimento da ANS sobre o propósito estratégico e a decisão de manter o Buscador sob gestão direta, a recomendação foi ajustada para suprimir a avaliação do propósito estratégico da ferramenta, mantendo-se as propostas de aprimoramento funcional com integração efetiva de indicadores de qualidade, implementação de filtros por características assistenciais relevantes e disponibilização estruturada de dados via API para desenvolvimento de soluções complementares pela iniciativa privada. Não obstante esse ajuste, permanecem as constatações sobre limitações do instrumento que fundamentam a necessidade dos aprimoramentos propostos.

204. Adicionalmente, o desconhecimento dos custos de manutenção e desenvolvimento do Buscador impede avaliar se os recursos empregados são proporcionais aos resultados alcançados. Sem essa informação, não há como decidir racionalmente entre alternativas de investimento. Essa lacuna informacional pode resultar em manutenção indefinida de instrumento cuja efetividade e eficiência permanecem desconhecidas.

205. A competência legal da ANS para estimular competição, prevista no art. 4º, inciso XXXII, da Lei 9.961/2000, pressupõe instrumentos efetivos que integrem informações de qualidade às ferramentas de escolha disponíveis aos beneficiários. Embora o Buscador contemple indiretamente o IDSS, a ausência de funcionalidades que permitam filtrar ou ordenar planos por desempenho no indicador limita a capacidade da ferramenta de viabilizar que consumidores e contratantes considerem a qualidade assistencial em suas decisões de forma efetiva, perpetuando competição baseada predominantemente em preço. Aprimoramentos nesse sentido poderiam fortalecer o alinhamento do instrumento com os objetivos regulatórios de promoção de competição por qualidade e valor.

206. Por outro lado, a impossibilidade de avaliar a efetividade do Buscador viola o art. 24, inciso II, da Lei 14.129/2021, que determina aos órgãos responsáveis pela prestação digital de serviços públicos monitorar e implementar ações de melhoria com base nos resultados da avaliação de satisfação dos usuários, bem como o art. 47, parágrafo único, inciso I, da mesma Lei, que exige a implementação de formas de acompanhamento de resultados como mecanismo de governança. A jurisprudência do TCU estabelece que é necessário completar o ciclo da política pública com monitoramento periódico, incluindo a aferição dos resultados alcançados e a definição de metas qualitativas ou quantitativas (Acórdão 1166/2019-TCU-Plenário, Relatoria do Min. Augusto Nardes).

207. O framework COBIT 2019, referência internacional de boas práticas de governança de TI, reforça que sistemas de informação devem ter seus desempenhos avaliados, seu valor mensurado e seus riscos gerenciados. No caso do Buscador de Planos, esses princípios elementares não estão sendo observados: não há monitoramento de desempenho (acessos, uso, efetividade), não há mensuração de valor (desconhecimento de resultados em relação aos custos), e não há gestão adequada dos riscos associados à manutenção de sistema legado sem capacidade de evolução tecnológica.

208. Com relação ao controle financeiro, a ausência de informações básicas sobre custos de manutenção e desenvolvimento do Buscador representa descumprimento do ordenamento jurídico que estabelece a obrigatoriedade de controle de custos dos serviços governamentais. O art. 85 da Lei 4.320/1964 determina que os serviços de contabilidade permitam a determinação dos custos

dos serviços, dispositivo complementado pelo art. 50, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê a manutenção de sistema de custos para acompanhamento da gestão orçamentária e financeira. O Manual Técnico do Orçamento 2026 (p. 59, item 4.5.3 – disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2026>. Acesso em: 9/11/2025) estabelece instrumentos gerenciais, em nível de execução, que possibilitam acompanhamento detalhado dos recursos alocados a programas específicos. A ausência desses controles gerenciais na ANS dificulta dimensionar recursos alocados aos programas de qualidade, prejudicando a transparência na gestão de recursos públicos e comprometendo análises de custo-efetividade relevantes ao aprimoramento das políticas regulatórias.

209. *A jurisprudência do TCU é pacífica ao estabelecer que é necessário saber precisamente quanto foi gasto, onde e qual a disponibilidade futura (Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário - Relator do Min. Aroldo Cedraz), e que a divulgação genérica de gastos sem discriminação detalhada compromete a transparência e o controle adequado dos recursos públicos (Acórdão 1521/2024-TCU-Plenário - Relator Min. Jhonatan de Jesus). A ausência de rubrica específica e a absorção dos custos no orçamento global da Agência impedem avaliar se os recursos empregados são proporcionais aos resultados alcançados, comprometendo decisões de alocação de recursos já escassos.*

Conclusão

210. *Constata-se, portanto, que a ausência de um índice oficial, divulgado de forma sistemática, para a evolução dos custos médico-hospitalares compromete a transparência e o funcionamento equilibrado da saúde suplementar. A lacuna informacional fragiliza a capacidade da ANS de induzir políticas regulatórias orientadas por evidências, reduz a habilidade de contratantes e beneficiários de avaliar a razoabilidade de reajustes e limita o debate público sobre os determinantes da inflação em saúde. Sem parâmetros institucionais claros e metodologicamente consistentes, persistem assimetrias informacionais que favorecem agentes com maior poder de dados, perpetuando negociações desiguais e dificultando a identificação e o enfrentamento dos fatores estruturais que pressionam a sustentabilidade econômico-financeira do setor.*

211. *Ademais, a insuficiência de divulgação sistemática - especialmente da métrica de giro interno - impede a mensuração acurada da perda efetiva de beneficiários e, por consequência, a correta identificação da falha estrutural que desestimula investimentos em prevenção e coordenação do cuidado. Sem séries consolidadas, recortes analíticos e comunicação acessível, a assimetria informacional persiste, comprometendo o desenho de mecanismos de equalização de risco, a avaliação de reajustes e a indução de um modelo assistencial orientado por valor, com prejuízos diretos à sustentabilidade econômico-financeira do setor.*

212. *Além disso, a manutenção de um escopo restrito de API no portal da ANS - sem cobertura de dados assistenciais, econômico-financeiros, de qualidade e de resultados - limita a transparência, eleva os custos de acesso à informação e desestimula a criação de soluções digitais por consumidores, contratantes, pesquisadores e healthtechs. Com isso, perde-se velocidade inovadora e capacidade de indução à concorrência e à regulação orientada por valor, desperdiçando uma infraestrutura que poderia ampliar comparabilidade, reduzir assimetrias informacionais e melhorar decisões no setor.*

213. *Por fim, embora o Buscador integre indiretamente o IDSS, a ausência de funcionalidades que tornem essa integração efetivamente útil para filtragem e ordenação por qualidade, somada à carência de filtros por características assistenciais relevantes, à falta de monitoramento de uso e efetividade, à ausência de mensuração de custos e a problemas de navegabilidade, limita o potencial da ferramenta para subsidiar escolhas informadas. Essas limitações mantêm a competição ancorada predominantemente em preço, dificultam a avaliação de*



custo-benefício do instrumento e reduzem as possibilidades de estimular concorrência baseada em qualidade e valor em benefício dos beneficiários e da sustentabilidade do setor. Aprimoramentos nesse sentido poderiam fortalecer o alinhamento do Buscador com os objetivos regulatórios da ANS de promover transparência e escolhas informadas.

Proposta de Encaminhamento

*g) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, Plano de Ação para Transparência de Informações Estratégicas do Setor de Saúde Suplementar, visando subsidiar o enfrentamento das falhas de mercado identificadas, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para:*

g.1) publicação de Índice de Variação das Despesas Médico-Hospitalares (VDMH);

g.2) avaliação da viabilidade de desenvolver e divulgar índices desagregados que identifiquem os principais fatores causais da variação das despesas médico-hospitalares;

g.3) publicação de índice sobre rotatividade de beneficiários, com recortes analíticos relevantes.

*h) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina medidas para conferir efetividade ao Buscador de Planos de Saúde na redução de assimetria informacional e na promoção de escolhas baseadas em qualidade assistencial (subitem III.2.1.4), contemplando:*

h.1) aprimoramento funcional com integração de indicadores de qualidade definidos pela Agência e implementação de melhorias, tais como filtros e ordenações por características assistenciais relevantes; e

h.2) priorização da disponibilização estruturada de dados via API para desenvolvimento de soluções privadas, incluindo-a na próxima revisão do Plano de Dados Abertos.

III.2.2. Efetividade dos programas de indução e estratégia regulatória

214. Os achados desta seção estão embasados na situação encontrada e nos critérios de auditoria, detalhados na Peça 99, seção VII.2. A revisão bibliográfica que fundamentou a análise desta seção encontra-se disponível na peça 135.

III.2.2.1. Ausência de elementos que atestem a efetividade do IDSS como indutor de qualidade e concorrência

215. O Índice de Desempenho da Saúde Suplementar (IDSS) constitui o eixo central da arquitetura regulatória de indução de qualidade da ANS, ao qual todos os demais programas se conectam como alimentadores do sistema de pontuação. Aplicado sistematicamente a 652 operadoras que atendem 52 milhões de beneficiários desde 2008, com reformulação pela RN 505/2022, o indicador foi concebido para gerar pressão competitiva baseada em reputação. Em uma lógica de mercado, operadoras com melhor desempenho deveriam atrair mais beneficiários, gerando vantagem competitiva que estimularia investimentos em qualidade e elevaria o padrão médio do setor (a premissa recebeu comentários da ANS e foi mais bem detalhada no Apêndice A, Tema 2, item 2c).

216. O IDSS é uma métrica de natureza reputacional, composta por indicadores que avaliam quatro diferentes dimensões da atuação das operadoras, conforme apresentado no quadro a seguir:

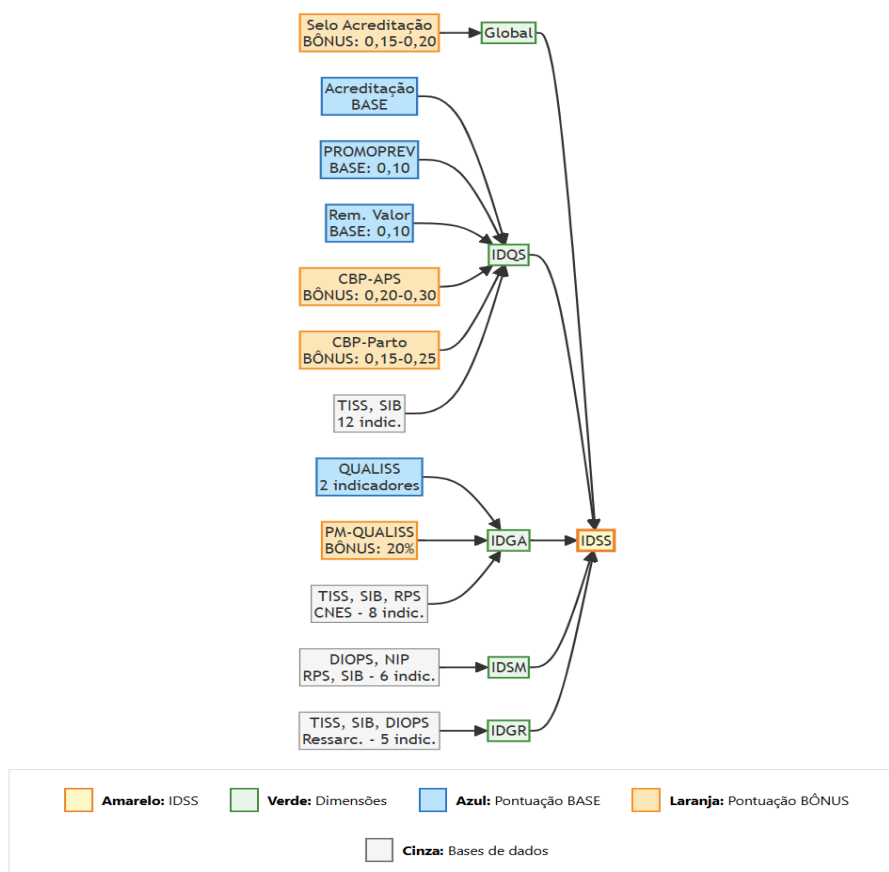
**Quadro 1 - Índices de desempenho e dimensões do IDSS**

<i>Índice de desempenho</i>	<i>Dimensão</i>
<i>QS</i>	<i>ID Qualidade em atenção à saúde</i>
<i>GA</i>	<i>ID Garantia de acesso</i>
<i>SM</i>	<i>ID Sustentabilidade no mercado</i>
<i>GR</i>	<i>ID Gestão de processos e regulação</i>

Fonte: RN 505/2022 - ANS.

217. A construção do índice considera tanto indicadores obrigatórios quanto indicadores adicionais (bônus), que têm por objetivo estimular a adesão voluntária das operadoras a programas de qualidade promovidos pela ANS. O quadro completo de indicadores do IDSS pode ser obtido na peça 99 (Quadro 9, VII.2.1). Para melhor compreensão dessa arquitetura e das inter-relações entre seus componentes, apresenta-se a seguir figura simplificada da estrutura. A representação completa, com informações detalhadas sobre as contribuições específicas de cada indicador e valores de pontuação por nível de certificação, encontra-se na seção VII.2.2 da peça 99.

Figura 2 - Estrutura simplificada do IDSS: dimensões, programas e bases de dados



Fonte: Elaboração própria com base na Lista dos indicadores (ano-base 2023) e Ficha Técnica IDSS (ano-base 2025). Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/informacoes-e-avaliacoes-de-operadoras/qualificacao-ans>.

218. Após dezessete anos de operação do IDSS, a ANS não realizou avaliação sistemática da efetividade do indicador como ferramenta de escolha por beneficiários e contratantes. A Agência admitiu expressamente não dispor de "estudo conclusivo sobre a frequência com que beneficiários individuais consideram o IDSS na escolha de planos" (peça 66, p. 3, item B.1.1). Durante a fase de instrução, a ANS havia apresentado inicialmente apenas um caso de utilização do IDSS em processo licitatório de município de pequeno porte. Oportunizada sua manifestação sobre os achados preliminares, a Agência apresentou documentação comprobatória de outros doze casos de utilização do índice em processos licitatórios de órgãos públicos, além de Acordo de Cooperação com a ABRH-Brasil para disponibilização do IDSS no Espaço do Contratante daquela associação.

219. Embora esses exemplos demonstrem utilização mais ampla do que inicialmente identificado, não constituem avaliação sistemática da efetividade do indicador. A extensão da apropriação do IDSS pelo mercado como um todo – incluindo contratantes privados e beneficiários individuais – ainda carece de documentação adequada. O estudo acadêmico apontado pela ANS (peça

127, item 2.12), conquanto relevante, não constitui validação externa robusta do indicador, conforme reconhecido pelos próprios autores. Assim, permanece a constatação de que a ANS não dispõe de evidências sistemáticas de que o IDSS seja "reconhecido como parâmetro objetivo e confiável de qualidade" de maneira generalizada no setor.

220. *Análise estatística realizada por esta equipe de auditoria com dados históricos de 2014 a 2023 (peça 99, seção VII.2.2.1), utilizando planilha encaminhada pela ANS (peça 95, item não digitalizável B.1.4 'a' e 'c'), demonstrou que a correlação entre IDSS e crescimento de beneficiários é, do ponto de vista estatístico, extremamente fraca ($r = 0,065$), explicando apenas 0,42% da variação observada, considerando a metodologia e os dados disponíveis para esta análise. Ressalva-se que análises com metodologias alternativas ou bases de dados complementares pela ANS poderiam eventualmente revelar aspectos não identificados neste exame. Quando controlada por porte da operadora, a correlação torna-se ainda menos significativa, sugerindo que o indicador apresenta limitações como indutor de escolhas pelos beneficiários.*

221. *Adicionalmente, o mesmo estudo identificou que o IDSS mediano do setor deteriorou 8,7% no período analisado, com 39,9% das operadoras piorando seu desempenho contra apenas 14,9% melhorando (peça 99, seção VII.2.2.1). A ANS esclareceu que ocorreu reformulação substancial do IDSS em 2017, tornando metodologicamente inadequado comparar diretamente os resultados de 2014 e 2023. Esse esclarecimento evidencia que a aparente deterioração nas notas não permite interpretação conclusiva sobre o desempenho setorial, dada a descontinuidade metodológica introduzida pela reformulação. Contudo, a situação observada suscita reflexão sobre o equilíbrio entre aprimoramento metodológico contínuo e manutenção de estabilidade suficiente que possibilite avaliações sistemáticas de efetividade. Reformulações sucessivas sem avaliação clara dos resultados alcançados dificultam a compreensão dos avanços e lacunas existentes, reduzindo a capacidade de orientar ajustes regulatórios baseados em evidências.*

222. *Sendo assim, recomenda-se que a ANS realize estudo aprofundado sobre a efetividade do IDSS, controlando por outras variáveis que considerar aplicáveis, para avaliar sua capacidade de influenciar escolhas de beneficiários e promover competição baseada em qualidade no setor.*

223. *A ausência de elementos que atestem a efetividade do IDSS decorre de dois fatores convergentes: (i) a ANS não realiza avaliação sistemática do indicador; e (ii) as evidências disponíveis sugerem possíveis limitações estruturais do mecanismo, relacionadas ao seu desenho e às características do mercado de saúde suplementar.*

224. Quanto às causas prováveis da ausência de avaliação: *A Agência não dispõe de estudos sobre conhecimento, compreensão ou utilização efetiva do IDSS por beneficiários, gestores de RH ou corretores, e a ausência de monitoramento sistemático de acesso às ferramentas digitais agrava essa lacuna avaliativa (peça 99, seção VII.2.2.1.3). Essa ausência pode decorrer, em parte, da inexistência de rotina institucional de avaliação ex post de políticas regulatórias, com foco predominante na elaboração e implementação de instrumentos. Adicionalmente, as limitações de recursos orçamentários e de pessoal técnico especializado identificadas no Tema 1 também impactam a capacidade da Agência de realizar estudos avaliativos mais robustos sobre comportamento de consumidores e dinâmica competitiva setorial.*

225. Quanto às causas prováveis das limitações do mecanismo de indução: *Além da ausência de avaliação sistemática, foram observadas fragilidades estruturais na composição do IDSS que limitam sua capacidade de induzir melhorias na qualidade assistencial.*

226. *O Programa de Qualificação de Operadoras, normatizado pela RN 505/2022, estabelece que a política de qualificação visa construir um mercado de saúde suplementar cujo principal interesse seja a produção da saúde, com realização de ações de promoção à saúde e*

prevenção de doenças (art. 2º). Essa avaliação é expressa pelo IDSS (art. 5º), que consiste na avaliação sistemática de atributos esperados no desempenho de operadoras (art. 4º). Para que esse objetivo seja alcançado, o mecanismo de indução deve ser capaz de reorientar a competição entre operadoras, deslocando-a do modelo predominante baseado em preço e volume para um modelo baseado em valor – isto é, em resultados em saúde obtidos em relação aos custos incorridos.

227. Segundo a literatura especializada (Porter e Teisberg, 2006; peça 135, seção V.4), um mecanismo de indução efetivo deve contemplar quatro elementos integrados: (i) mensuração de resultados em saúde em relação a custos; (ii) comparabilidade e publicização dessas informações de forma acessível; (iii) estruturas contratuais que permitam remunerar prestadores por valor entregue, como *bundle payments* ou pagamento por resultados; e (iv) alinhamento de incentivos econômicos para que beneficiários, operadoras, prestadores e intermediários priorizem resultados em saúde.

228. A análise revelou que o IDSS apresenta limitações em relação a esses elementos. O indicador não mensura valor no nível assistencial onde é gerado (prestadores e processos de cuidado específicos), constitui métrica agregada e abstrata de difícil compreensão para beneficiários, e opera em dinâmica competitiva que não favorece utilização de indicadores de qualidade – nos planos individuais, beneficiários priorizam preço; nos planos coletivos empresariais (33,76% de rotatividade anual, peça 70, p. 1), gestores de RH priorizam custo e abrangência de rede; e corretores recebem comissões por volume de vendas.

229. Essas limitações estruturais do mecanismo de indução serão detalhadas nas seções seguintes, que analisam suas consequências e os aspectos técnicos que comprometem a efetividade do instrumento.

230. A ausência de elementos que atestem a efetividade do IDSS como indutor de qualidade e concorrência gera múltiplas consequências. Primeiro, mantém-se investimento de recursos públicos em instrumento cuja capacidade de indução não foi demonstrada empiricamente, representando oportunidade perdida de direcionar esses recursos para intervenções de efetividade comprovada.

231. Segundo, fragiliza a expectativa sobre a capacidade da regulação por indução reputacional de transformar padrões de qualidade setoriais, podendo desviar atenção e recursos de intervenções mais estruturantes.

232. Terceiro, a reformulação substancial do IDSS ocorrida em 2017 introduziu descontinuidade metodológica que impossibilita comparações diretas entre períodos anteriores e posteriores, conforme esclarecido pela ANS. Essa situação ilustra dilema enfrentado pela Agência entre aprimorar continuamente o indicador e manter estabilidade metodológica suficiente para avaliar sistematicamente sua efetividade. Reformulações sucessivas sem avaliação prévia dos resultados alcançados dificultam compreender se as alterações nos índices refletem melhoria real na qualidade assistencial, mudanças nos critérios de avaliação, ou se pressões estruturais do setor – como inflação médica, judicialização e envelhecimento da carteira – não estão sendo adequadamente contrabalançadas por incentivos regulatórios efetivos. A ausência de avaliação sistemática impede verificar qual hipótese melhor explica a evolução observada no indicador.

233. Quarto, a ausência de correlação entre IDSS e crescimento de beneficiários sugere que o mecanismo presumido de indução – operadoras com melhor desempenho atraem mais beneficiários, gerando vantagem competitiva – pode não estar operando de forma efetiva. Sem esse mecanismo, os programas voluntários que alimentam o IDSS com bonificações (Acreditação, Certificações, PromoPrev, QUALISS) perdem sua justificativa econômica primária, permanecendo apenas com função pedagógica limitada ao grupo restrito de participantes. A baixa penetração desses

programas agrava o problema, criando círculo vicioso: baixa adesão → baixo impacto reputacional → insuficiente pressão competitiva → baixos incentivos para adesão.

234. *Por fim, a ausência de avaliação sistemática impede o aprendizado institucional e o aprimoramento contínuo da política regulatória. A ANS não dispõe de informações que permitam identificar quais componentes do IDSS são mais relevantes para consumidores, quais dimensões de qualidade deveriam ser priorizadas ou quais formatos de divulgação aumentariam sua utilização. Como consequência, perpetua-se modelo regulatório baseado em pressupostos não testados sobre comportamento de mercado, sem mecanismos de correção quando os resultados observados divergem das expectativas.*

235. *Esse cenário justifica a inclusão prioritária do IDSS na agenda de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Agência. O Decreto 10.411/2020 estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal com competência para edição de atos normativos instituirão agenda de ARR, incluindo atos de ampla repercussão, matéria relevante para a agenda estratégica ou com vigência há, no mínimo, cinco anos (art. 13, §§2º e 3º, Decreto 10.411/2020). Ademais, o Decreto 9.203/2017 estabelece como diretriz o monitoramento de desempenho e a avaliação de resultados das políticas prioritárias (art. 4º, inciso III, Decreto 9.203/2017). No caso específico do IDSS, considerando que é aplicado há dezessete anos a 652 operadoras e fundamenta toda a arquitetura regulatória de qualidade, sua avaliação ex post é essencial. Nesse contexto, a análise econômica do direito (peça 135, seção V.6.4) demonstra que, em mercados com falhas estruturais e assimetrias informacionais, a ausência de avaliação sistemática representa risco significativo, pois impossibilita correção tempestiva de regulações inefetivas ou geradoras de custos desproporcionais.*

236. *Paralelamente à avaliação de efetividade, a Lei Complementar 101/2000 (art. 1º, §1º, art. 48, §1º, inciso II, e art. 50, §3º) e o art. 85 da Lei 4.320/1964 estabelecem princípios de transparência e controle de custos dos serviços públicos. Nesse sentido, a ANS deveria implementar controles gerenciais que permitam identificar, mensurar e divulgar os custos associados aos programas de qualidade, viabilizando análises de custo-efetividade dessas políticas.*

237. *A ANS manifestou preocupações sobre a viabilidade de realizar ARR do IDSS, mencionando limitações de recursos humanos, ausência de centro de custos, demanda por pesquisas estatisticamente representativas, necessidade de parcerias institucionais e tempo de desenvolvimento, além da complexidade das reflexões sobre atingimento de objetivos. Adicionalmente, argumentou haver incompatibilidade temporal entre elaborar planos de ação para aprimoramento e realizar ARR, sugerindo que a avaliação deveria necessariamente preceder modificações.*

238. *Primeiramente, reconhecem-se as restrições operacionais da Agência. Contudo, o marco normativo confere flexibilidade, uma vez que tanto a AIR quanto a ARR devem observar o princípio da proporcionalidade (Decreto 10.411/2020, art. 6º, §1º, e art. 7º), e os manuais de governo são explícitos quanto à possibilidade de realizar avaliações compatíveis com a capacidade institucional disponível, preservando rigor mínimo necessário e conduzindo análises de forma modular ou temática (art. 13, §1º).*

239. *Quanto à suposta incompatibilidade entre elaborar planos de ação e realizar ARR, as diretrizes da OCDE propõem abandonar a mentalidade “regulate and forget” em favor de abordagens “adapt and learn”, onde avaliação ex-post e aprimoramentos são ferramentas mutuamente complementares, não requisitos sequenciais. A OCDE recomenda ciclos adaptativos e flexíveis, onde análises mais frequentes, ainda que menos abrangentes, podem ser mais adequadas. Nessa perspectiva, aprimoramentos baseados em deficiências já identificadas podem ocorrer concomitantemente ao desenvolvimento de métricas para avaliações sistemáticas futuras. No caso do*

IDSS, que passou por reformulação substancial em 2017 e desde então não foi formalmente avaliado quanto à sua efetividade, essa abordagem é especialmente relevante.

240. Tendo em vista essas considerações e a prerrogativa da ANS de definir prioridades, a recomendação foi ajustada para conferir maior flexibilidade. Em vez de determinar a inclusão especificamente do IDSS na agenda de ARR, a recomendação passou a prever que a ANS inclua, em momento adequado ao seu planejamento, a ARR do IDSS ou dos programas vigentes de indução de qualidade que considerar mais relevantes, observando os critérios de priorização do art. 13, §3º do Decreto 10.411/2020, que inclui o tempo de vigência como fator relevante. Esse ajuste reconhece a autonomia da ANS para definir quais programas serão avaliados em cada ciclo, considerando sua capacidade institucional. O IDSS permanece como candidato prioritário, sem prejuízo das avaliações mais flexíveis contempladas na determinação que prevê elaboração de Plano de Ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade, incluindo revisão de modelo lógico, definição de indicadores de resultados e estabelecimento de controles gerenciais.

241. Quanto à efetividade da atuação indutora: a ausência de estudos acerca da efetividade do IDSS pela Agência não permite inferir que o índice produz efeitos sobre comportamento dos agentes, apropriação pelo mercado e melhoria da qualidade setorial (objetivos estampados no art. 4º, incisos V, XV e XXXVII, Lei 9.961/2000; art. 3º da RN ANS 505/2022). Nesse sentido, a literatura sobre mudança de comportamento (Thaler e Sunstein, 2019; OECD, 2017 - peça 135, seção V.6.4) documenta requisitos para que divulgação de informação gere efeitos: a informação deve ser relevante para as escolhas que indivíduos fazem; deve estar acessível no momento da decisão; deve ser compreensível; deve haver consequências tangíveis; e o mercado deve ter dinâmica competitiva suficiente.

242. Entretanto, o modelo do IDSS pressupõe cadeia de causalidade complexa e a ausência de avaliação sobre seus impactos no setor não permite aferir se as condições necessárias se verificam na prática. Especificamente, diversos fatores sugerem limitações no mecanismo de indução: (i) a correlação fraca entre IDSS e crescimento de beneficiários, que desaparece quando controlada por porte, sugere que o indicador pode ter impacto limitado nas escolhas; (ii) após dezessete anos de operação, a ANS não dispõe de evidências sistemáticas de que o indicador é efetivamente utilizado por beneficiários, gestores de RH ou corretores como critério relevante de escolha, embora tenha documentado doze casos de utilização em licitações públicas e acordo de cooperação com a ABRH-Brasil, o que demonstra alguma apropriação pelo mercado, ainda que não generalizada; e (iii) a reformulação substancial do IDSS em 2017 introduziu descontinuidade metodológica que impossibilita comparações diretas de desempenho ao longo do tempo, impedindo verificar se houve melhoria real nos serviços prestados ou se alterações nos índices decorrem de mudanças nos critérios de avaliação.

243. Quanto ao Alinhamento de incentivos e mitigação de falhas de mercado: A arquitetura regulatória deve estabelecer incentivos que alinhem interesses privados com objetivos sociais, atuando sobre assimetrias informacionais, seleção adversa e risco moral, e utilizando competências legais para reorientar competição para dimensões de valor (Art. 3º c/c art. 4º, incisos IV, V, VII, XV, XXVIII, XXXII e XXXVII, Lei 9.961/2000; e disciplina da análise econômica do direito – peça 135, seção V.6.4).

244. Conforme documentado nas experiências internacionais analisadas (peça 135, seção V.5), sistemas exitosos de competição baseada em valor caracterizam-se por: (i) padronização de medidas de resultados clínicos por condição de saúde, permitindo comparação entre prestadores; (ii) transparência pública obrigatória desses resultados, gerando pressão competitiva baseada em desempenho real; (iii) organização do cuidado por condição clínica com responsabilização por resultados; e (iv) vinculação de incentivos econômicos (credenciamento, remuneração) a resultados demonstrados.

245. Contudo, a arquitetura do IDSS, embora vise pressionar operadoras a competirem em qualidade para obter maior reputação, apresenta características que podem limitar sua efetividade. Primeiro, o IDSS consiste em nota agregada atribuída a operadoras, consolidando indicadores de qualidade assistencial (IDQS), gestão e acesso (IDGA), sustentabilidade no mercado (IDSM) e relacionamento com a rede assistencial (IDGR). Embora incorpore alguns indicadores assistenciais – como taxa de parto cesáreo, consultas de pré-natal, exames de hemoglobina glicada –, estes aparecem agregados em pontuação única por operadora, que por sua vez oferece múltiplos produtos com redes credenciadas distintas. Assim, um produto pode entregar mais valor que outro dentro do portfólio da mesma operadora, mas essa diferença pode não ser adequadamente capturada pelo índice agregado. Ademais, os indicadores de qualidade do IDSS mensuram predominantemente taxas de utilização de serviços e conformidade a processos assistenciais, não resultados clínicos que importam aos pacientes.

246. Segundo, não há evidências de que os consumidores utilizem o IDSS como critério relevante de escolha entre operadoras. A ANS não dispõe de estudos sobre conhecimento ou utilização efetiva do indicador por beneficiários, gestores de RH ou corretores, e a correlação fraca entre IDSS e crescimento de beneficiários sugere impacto limitado nas decisões. Essa baixa utilização é agravada pela dinâmica competitiva setorial: nos planos individuais, beneficiários priorizam preço e não dispõem de informação acessível sobre resultados assistenciais; nos planos coletivos empresariais, gestores de RH priorizam custo e abrangência de rede credenciada; e corretores recebem comissões por volume de vendas, não por qualidade ou permanência dos beneficiários.

247. Adicionalmente, análise preliminar conduzida por esta equipe nos websites das principais operadoras que obtiveram pontuação máxima no IDSS (peça 95, item não digitalizável 33638843) não identificou utilização destacada do indicador como diferencial competitivo. As informações sobre o IDSS, quando presentes, encontram-se tipicamente em seções destinadas a informações regulatórias obrigatórias, sem destaque visual ou posicionamento estratégico. Essa ausência de utilização comercial proativa pelas próprias operadoras bem avaliadas sugere que elas não percebem o IDSS como fator relevante de diferenciação competitiva perante consumidores.

248. Terceiro, mesmo que os consumidores utilizassem o IDSS para escolher operadoras, o indicador apresenta limitações quanto à mensuração de qualidade. Embora o IDSS incorpore iniciativas positivas ao incluir indicadores alinhados a políticas de saúde pública – como redução de partos cesáreos desnecessários e acompanhamento de pacientes crônicos por meio de exames de hemoglobina glicada –, essas métricas baseiam-se em frequência de utilização de serviços, não em resultados clínicos efetivos, e representam parcela limitada da composição total do índice.

249. Quanto a resultados entregues, medida intrínseca a medição de valor, o indicador não diferencia o desempenho de hospitais, clínicas ou serviços específicos da rede credenciada, nem captura desfechos clínicos por condição de saúde. Por exemplo: mensura frequência de partos cesáreos, mas não captura desfechos maternos e neonatais por maternidade; mensura realização de exames de hemoglobina glicada, mas não captura indicadores de efetividade do cuidado prestado, como controle glicêmico ou prevenção de complicações; avalia uso de hospitais acreditados, mas não captura resultados clínicos que esses hospitais efetivamente entregam. O índice consolida múltiplas dimensões em pontuação única, diluindo até mesmo os indicadores mais relevantes.

250. Em síntese, não há evidências de que a nota oriente escolhas informadas no momento e local da decisão assistencial, distanciando-se do que efetivamente importa para pacientes: resultados clínicos mensuráveis, experiência de cuidado e coordenação assistencial por condição de saúde. Considerando que, quando consumidores contratam planos de saúde, adquirem fundamentalmente acesso a serviços de saúde prestados por hospitais, clínicas e profissionais credenciados, sugere-se que a indução de qualidade deveria atuar preferencialmente no nível

assistencial onde o cuidado é efetivamente prestado, não apenas em nível de avaliação da operadora como organização.

251. *Quanto à Transparência e comparabilidade: Embora a ANS divulgue o IDSS publicamente, a arquitetura de divulgação apresenta oportunidades de aprimoramento à luz dos princípios de arquitetura de escolha que facilitariam decisões informadas (peça 135, seção V.6.4). Conforme visto na análise das causas, a informação não está acessível no momento da decisão, o indicador é complexo e abstrato, e não há divulgação de indicadores desagregados por prestador que permitiriam comparação no nível assistencial onde o valor é efetivamente gerado.*

252. *Quanto à Mensuração de resultados clínicos: IDSS não incorpora a coleta e divulgação de PROM (medidas de desfechos referidos pelos pacientes) e PREM (medidas de experiência referidas pelos pacientes), nem de indicadores de desfechos padronizados por condição de saúde (Art. 4º, incisos V, XV e XXXVII, Lei 9.961/2000). Em vez disso, permanece centrado em indicadores de estrutura e processo, não atuando sobre resultados clínicos que importam aos pacientes.*

253. *Por fim, é essencial reconhecer as limitações intrínsecas do IDSS como instrumento isolado de transformação setorial. Conforme evidências internacionais analisadas, experiências bem-sucedidas caracterizam-se por intervenções regulatórias estruturantes, como padronização e divulgação de resultados clínicos por prestador, reorganização da entrega do cuidado com responsabilização por resultados, e vinculação de incentivos econômicos a desfechos demonstrados. O aperfeiçoamento do IDSS, embora necessário, deve ser complementado por outras intervenções regulatórias que reorientem a competição para o nível assistencial onde o valor em saúde é efetivamente gerado.*

III.2.2.2. Ausência de avaliação de efetividade, baixa penetração dos programas voluntários de qualidade e deficiência de controles gerenciais

254. *A análise dos programas voluntários de qualidade instituídos pela ANS revela padrão de baixa penetração setorial, ausência de avaliação de resultados e limitações na capacidade de indução de mudanças estruturais, sugerindo fragilidades na arquitetura regulatória de indução reputacional adotada pela Agência.*

255. *Conforme esclarecido pela ANS em seus comentários de gestor, os programas voluntários foram originalmente concebidos como estratégias autônomas de indução da qualidade e posteriormente integrados ao IDSS de forma sinérgica. Essa trajetória de construção incremental – em que instrumentos inicialmente independentes foram sendo articulados ao longo do tempo – ajuda a explicar tanto a multiplicidade de frentes de atuação quanto algumas das fragilidades identificadas na arquitetura regulatória, que não foi concebida de forma sistêmica desde sua origem.*

256. *Atualmente, os programas Acreditação de Operadoras, Certificações de Boas Práticas (APS, Parto Adequado, OncoRede) e PromoPrev conferem bonificações de 0,10 a 0,35 pontos na dimensão IDQS. O QUALISS opera de forma distinta: seus atributos influenciam três indicadores na dimensão IDGA que medem frequência de utilização de rede com atributos de qualidade. A lógica pressupõe que a divulgação das notas do IDSS gere pressão competitiva baseada em reputação, induzindo operadoras a investirem em qualidade.*

257. *Contudo, dados operacionais indicam penetração restrita. Conforme dados da ANS (peça 66, p.12), o Programa de Acreditação caiu de 75 operadoras (30,29% dos beneficiários) em 2020 para apenas 26 (16,08% dos beneficiários) em 2025, representando 3,7% do universo. Considerando que apenas dezenove operadoras (aproximadamente 3% do total) detêm mais de 50% dos beneficiários em planos médico-hospitalares (peça 95, item não digitalizável 33638843, B.1.4 'a'),*

e que essas grandes operadoras não estão majoritariamente no programa, verifica-se baixa penetração entre os agentes com maior capacidade de induzir mudanças setoriais.

258. *As certificações específicas apresentam penetração ainda menor: sete operadoras em APS (menos de 1%) e nenhuma em Parto Adequado ou Oncologia.*

259. *O Programa de Promoção da Saúde e Prevenção de Riscos e Doenças – PromoPrev, por sua vez, embora tenha registrado em 2024 o maior número de beneficiários atendidos (264 mil) e programas aprovados (33) da série histórica, mantém alcance pouco significativo: mesmo nesse ano atípico, alcançou apenas 0,5% dos 52 milhões de beneficiários do setor, com investimentos de R\$ 375 milhões representando apenas 0,12% da receita setorial.*

260. *No QUALISS, o crescimento em "Segurança do Paciente" e "Notivisa" decorre de exigências da ANVISA, não de adesão voluntária. O mecanismo de indução do QUALISS depende integralmente da divulgação dos atributos pelas operadoras em guias de rede e da utilização dessas informações pelos beneficiários, cadeia cujas condições de verificação na prática não foram avaliadas pela ANS.*

261. *O PM-QUALISS distingue-se por basear-se em monitoramento sistemático mediante indicadores padronizados de estrutura, processo, resultado e centralidade no paciente, crescendo de 136 hospitais (2022) para 270 (2025). Contudo, os resultados permanecem em fase de auditoria, com o sistema SIHOSP restrito aos participantes e à ANS, sem divulgação pública, funcionando como ferramenta de benchmark interno sem gerar pressão reputacional.*

262. *A ANS não apresentou estudo de avaliação de resultado regulatório de nenhum programa em operação. Aparentemente, programas como PromoPrev (desde 2004), QUALISS (desde 2011) e Certificações (desde 2017) operam sem avaliação formal de efetividade.*

263. *A baixa adesão nesses programas voluntários pode decorrer de cinco causas principais que se reforçam mutuamente. Primeiro, possível desalinhamento entre esforço requerido e incentivos oferecidos. Exigir transformações significativas em troca de bonificações marginais (0,10 a 0,35 pontos na dimensão IDQS para a maioria dos programas, ou influência indireta via indicadores de utilização de rede no IDGA para o QUALISS) pode constituir desincentivo à participação.*

264. *Segundo, ausência de pressão competitiva efetiva gerada pelo IDSS. Conforme analisado no achado anterior, o índice explica apenas 0,42% da variação no crescimento de beneficiários, correlação que desaparece quando controlada por porte.*

265. *Terceiro, a ausência de avaliação sistemática sobre a efetividade do IDSS. A Agência admitiu explicitamente não dispor de "estudo conclusivo sobre a frequência com que beneficiários individuais consideram o IDSS na escolha de planos" (peça 66, p. 3). Após dezessete anos de operação, não há evidências disponíveis sobre se e como beneficiários consultam, compreendem ou valorizam o indicador, o que dificulta avaliar a adequação dos incentivos oferecidos pelos programas voluntários.*

266. *Quarto, a ANS optou por estratégia predominantemente indutora (peça 66, p. 31), não estabelecendo obrigações normativas ao setor regulado em relação a padrões mínimos de qualidade assistencial, certificações, investimentos em prevenção, fortalecimento da atenção primária, modelos de remuneração de prestadores ou requisitos de reporte de resultados clínicos. Essa escolha regulatória será analisada em detalhes adiante.*

267. *Quinto, limitações estruturais comuns a todos os programas dificultam gestão baseada em evidências. A ANS não apresentou estudo de Avaliação de Resultado Regulatório de nenhum programa em operação, com exceção da acreditação odontológica que concluiu pela baixa efetividade do instrumento. Ademais, nenhum programa possui controle sistematizado sobre recursos*

alocados, tendo em vista a inexistência de dotação orçamentária própria, registro de força de trabalho alocada e estimativa detalhada dos custos de pessoal.

268. *Os sistemas digitais operam sem monitoramento adequado de uso: ferramentas como IDSS (Espaço Consumidor), Buscador de Planos e QUALISS-Pesquisa não possuem registro de métricas de acesso, e dados históricos do Google Analytics foram perdidos na migração de versão em 2023. Essa ausência de controles gerenciais básicos dificulta planejamento estratégico, avaliação de retorno sobre investimentos e identificação de programas que necessitem aprimoramento para melhor alocação de recursos.*

269. *Como resultado, a baixa adesão e ausência de avaliação da efetividade produzem consequências que comprometem eficiência e efetividade regulatória.*

270. *No plano da eficiência, a ausência de controles gerenciais sobre recursos alocados impede avaliação adequada dos programas. A ANS não dispõe de estimativas de custos de pessoal, dotação orçamentária específica ou registros sistematizados de força de trabalho dedicada, impossibilitando análises de custo-efetividade e dificultando a responsabilização por resultados. A ausência de monitoramento dos sistemas digitais agrava esse quadro: com apenas 31.215 acessos ao IDSS entre agosto/2024 e outubro/2025 para universo de 52 milhões de beneficiários, não é possível avaliar se as ferramentas atingem seus públicos-alvo ou se os investimentos realizados são adequados às necessidades identificadas.*

271. *No plano da efetividade regulatória, a reformulação substancial do IDSS em 2017 introduziu descontinuidade metodológica que impossibilita comparações diretas de desempenho entre períodos anteriores e posteriores. Essa descontinuidade impede verificar se houve melhoria na qualidade dos serviços prestados (pelo menos em função do IDSS) ou se alterações nos índices decorrem de mudanças nos critérios de avaliação. A ausência de avaliação sistemática sobre a efetividade do indicador após quase duas décadas de operação sugere necessidade de aprimoramento dos instrumentos de indução e complementação com outras estratégias regulatórias. A falta de estudos que avaliem os impactos reais dos programas impede identificar quais ajustes seriam mais efetivos para alcançar os objetivos de melhoria da qualidade setorial.*

272. *No plano da alocação de recursos, a ausência de controles gerenciais dificulta priorização estratégica e avaliação de eficiência. O PM-QUALISS não dispõe de controles específicos sobre custos de manutenção e desenvolvimento, nem de equipe formalmente dedicada. O Comitê Técnico de Avaliação da Qualidade Setorial teve última reunião em 2018 e foi descontinuado. A ANS reconhece carência de pessoal qualificado e redução de contratos de apoio técnico em áreas estratégicas.*

273. *Especificamente quanto ao PM-QUALISS, embora o programa tenha avançado na coleta de indicadores padronizados de 270 hospitais participantes, os resultados permanecem em fase de auditoria, com o sistema SIHOSP restrito aos participantes e à ANS, sem divulgação pública, desde 2022. Essa restrição de acesso por mais de três anos limita o potencial do programa em três aspectos: (i) não contribui para redução de assimetria informacional entre beneficiários e operadoras; (ii) não permite que operadoras utilizem os indicadores para desenhar contratos de credenciamento e remuneração baseados em desempenho demonstrado pelos prestadores; e (iii) não gera pressão reputacional que incentive hospitais não participantes a aderirem ao programa ou a melhorarem seus indicadores. Assim, o programa opera predominantemente como ferramenta de benchmark interno entre participantes, sem alcançar seu potencial de transformação do modelo competitivo setorial.*

274. *A situação encontrada confronta múltiplos critérios de auditoria consolidados a partir do referencial teórico-prático e da jurisprudência do TCU, evidenciando desconformidades que comprometem a legitimidade e efetividade da atuação regulatória.*

275. Quanto ao critério de avaliação de resultado regulatório, o Decreto 10.411/2020 estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal com competência para edição de atos normativos instituirão agenda de ARR, incluindo atos de ampla repercussão, matéria relevante para a agenda estratégica ou com vigência há, no mínimo, cinco anos (art. 13, §§2º e 3º). A jurisprudência do TCU (Acórdão 1166/2019-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes) estabelece que políticas públicas devem ter ciclo completo: definição de objetivos, metas, aferição de resultados e monitoramento periódico. Nesse sentido, considerando que o IDSS e alguns programas voluntários operam há mais de uma década, constituem instrumentos centrais da política de qualidade e enquadram-se nos critérios para inclusão prioritária na agenda de ARR, a ausência de avaliação formal de efetividade desses instrumentos dificulta a verificação do alcance dos objetivos pretendidos e o aprimoramento das estratégias adotadas, limitando a gestão orientada a resultados.

276. Quanto ao critério de eficiência (arts. 37 e 70, CF/88; Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso V), a ausência de avaliação custo-benefício viola princípio constitucional. Com efeito, o Acórdão 304/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, estabelece que deve haver avaliação da relação custo-benefício, viabilidade técnica e compatibilidade entre recursos e resultados, de modo que a impossibilidade da ANS de quantificar custos ou demonstrar benefícios proporcionais evidencia gestão precária incompatível com os princípios da administração pública.

277. Quanto ao critério de controle orçamentário e financeiro, o Guia prático de análise ex post (Casa Civil da Presidência da República e Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf>. Acesso em 11/11/2025) estabelece que o desenho de políticas públicas deve prever mecanismos de controle destinados a enfrentar riscos e fornecer segurança razoável de que os objetivos serão alcançados. Esses mecanismos incluem três elementos centrais de accountability: enforcement, responsividade e transparência. Adicionalmente, o Guia estabelece que os indicadores devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporalmente definíveis, devendo haver um conjunto de indicadores disponível para cada estágio da política que permita monitorar seu desenvolvimento desde o diagnóstico até a etapa final.

278. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em 12/11/2025) corrobora essa orientação ao estabelecer que a governança de políticas públicas deve garantir capacidade organizacional e recursos, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno, além de accountability. Nesse mesmo sentido, o Decreto 9.203/2017 estabelece como diretrizes da governança pública: monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas prioritárias (art. 4º, III); avaliar propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e aferir seus custos e benefícios (art. 4º, inciso VII, Decreto 9.203/2017); e definir formalmente as funções, competências e responsabilidades das estruturas institucionais (art. 4º, inciso X, Decreto 9.203/2017).

279. A ausência de controles gerenciais sobre recursos alocados aos programas de indução de qualidade gera consequências interligadas que comprometem a gestão orientada a resultados: impede o monitoramento do desempenho e a avaliação de resultados, pois não é possível medir a eficiência dos recursos empregados; dificulta a aferição de custos e benefícios necessária para decisões fundamentadas sobre manutenção, expansão ou aperfeiçoamento dos programas; compromete a transparência e a accountability na gestão de recursos públicos, pela ausência de informações sistematizadas sobre gastos e resultados; e inviabiliza análises de custo-efetividade essenciais ao aprimoramento das políticas regulatórias.

280. Quanto ao critério de governança de serviços digitais (Lei 14.129/2021, art. 47, parágrafo único), constata-se que a operação do PM-QUALISS com acesso restrito por mais de três anos limita a aplicação do princípio da transparência que fundamenta o Governo Digital, dificultando

o alcance do objetivo declarado de redução de assimetria informacional e escolha informada pelos beneficiários.

281. Quanto ao critério de efetividade da atuação indutora (Art. 4º, incisos V, XV e XXXVII, Lei 9.961/2000), múltiplas evidências sugerem limitações no alcance dos objetivos declarados pelos programas: a correlação fraca entre IDSS e crescimento de beneficiários ($r = 0,065$), a baixa penetração dos programas voluntários (entre 1% e 16% conforme o programa) e a ausência de evidências empíricas sistemáticas de apropriação generalizada pelo mercado, embora a ANS tenha documentado casos pontuais de utilização. Conforme visto na revisão de literatura (peça 135, seção V.6), instrumentos de indução devem demonstrar, mediante evidências empíricas, efeitos sobre comportamento dos agentes, apropriação pelo mercado e melhoria da qualidade setorial – condições essas não adequadamente verificadas nos programas analisados após dezessete anos de operação.

282. Quanto ao critério de alinhamento de incentivos e mitigação de falhas de mercado: O art. 3º c/c art. 4º, incisos IV, V, VII, XV, XXVIII, XXXII e XXXVII da Lei 9.961/2000 estabelece competências para que a ANS atue sobre falhas de mercado. A experiência internacional demonstra que países que alcançaram melhores resultados em termos de desfechos clínicos e eficiência combinam mecanismos de mercado com regulação robusta. As evidências sugerem limitações na efetividade da estratégia de indução voluntária como instrumento isolado, indicando necessidade de complementação com outras abordagens regulatórias que reorientem gradualmente os incentivos em direção à competição baseada em valor (peça 135, seção V.4 a V.7).

283. Por fim, a jurisprudência do TCU estabelece que investimentos significativos devem ser justificados pelo aumento da eficiência ou eficácia organizacional (Acórdão 2523/2012-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer). A ausência de avaliação sistemática dos programas voluntários, após décadas de operação, impede verificar se os benefícios gerados justificam os recursos investidos.

284. Adicionalmente, embora a ANS justifique diversas limitações pela insuficiência orçamentária, a ausência de controles gerenciais adequados – impossibilitando quantificar custos, dimensionar força de trabalho ou estimar retorno sobre investimentos – dificulta a gestão eficiente dos recursos existentes e a fundamentação técnica de eventuais necessidades de ampliação orçamentária.

III.2.2.3. Deficiências estruturais no programa modelos de remuneração baseados em valor

285. A transformação dos modelos de remuneração representa, conforme extensamente documentado na peça 135, seção V, o mecanismo central capaz de alterar efetivamente os incentivos de mercado e reorientar a competição de preço e volume para valor entregue ao paciente. É o instrumento que está conceitualmente mais conectado com as soluções propostas pela literatura especializada, organismos internacionais (OCDE, OMS) e governos que estão mais avançados na agenda de transformação de seus sistemas de saúde. Embora o Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor da ANS também opere mediante adesão voluntária e pudesse ter sido incluído na análise anterior sobre programas voluntários de qualidade, optou-se por tratá-lo separadamente em razão dessa centralidade estratégica, que o distingue das iniciativas anteriores.

286. O programa constitui iniciativa relevante no contexto regulatório brasileiro. As ações da ANS nessa área iniciaram em 2010 com a criação de Grupos de Trabalho, evoluindo para a publicação do Guia para a Implementação de Modelos de Remuneração Baseados em Valor em 2019. O programa prosseguiu com o lançamento de editais de projetos-piloto, a criação da Coordenadoria de Análise Setorial, Estímulo à Inovação e Modelos de Remuneração (CASME) em julho de 2024, e a formalização de Acordo de Cooperação Técnica 21/2024 com três associações privadas em novembro de 2024, sob a liderança do Instituto Brasileiro de Valor em Saúde (IBRAVS), com vigência de cinco

anos. Os materiais produzidos pela Agência evidenciam compreensão dos problemas estruturais do setor – fragmentação do cuidado, incentivos perversos do fee-for-service, ausência de mensuração de resultados – e o esforço de construir instrumento regulatório capaz de enfrentar essas disfunções.

287. Não obstante o mérito da iniciativa e o reconhecimento de sua relevância estratégica, a análise revela desafios significativos entre a centralidade estratégica do instrumento e as condições atuais de implementação. Após quinze anos desde o início das discussões e seis anos desde a publicação do Guia orientador, o programa permanece em estágio incipiente, restrito a projetos-piloto sem planejamento estratégico estruturado, sem resultados clínicos padronizados, sem infraestrutura de dados adequada, sem avaliação de efetividade e operando com recursos institucionais limitados – dois especialistas em regulação e um coordenador (peça 71, p. 3-4). As limitações identificadas dificultam a capacidade do programa de produzir os efeitos transformadores pretendidos no prazo adequado.

288. Observa-se, adicionalmente, que o Acordo de Cooperação Técnica 21/2024 apresenta aspectos que merecem atenção quanto à preservação do interesse público e à adequada governança do arranjo institucional estabelecido. Essa configuração será analisada em achado incidental tratado adiante.

Diferenças entre a Abordagem da ANS e a Literatura sobre Valor em Saúde

289. O Guia para Implementação de Modelos de Remuneração Baseados em Valor da ANS (disponível em https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/assuntos/gestao-em-saude/projeto-modelos-de-remuneracao-baseados-em-valor/guia_modelos_remuneracao_baseados_valor.pdf. Acesso em 27/14/2025 - peça 100), citado anteriormente, representa iniciativa pedagógica relevante ao sistematizar alternativas ao fee-for-service puro. Contudo, a análise do documento revela diferenças conceituais em relação aos marcos estabelecidos pela literatura especializada, OMS e OCDE para caracterização de modelos orientados por valor.

290. A seção 5 do documento (peça 100, p. 51) classifica explicitamente como "Modelos de Pagamento Baseados em Valor" os seguintes arranjos: Fee-for-Service com Pagamento por Performance (FFS+P4P), Bundled Payments, Capitation e Orçamento Global. Ao fazê-lo, essa taxonomia equipara conceitualmente arranjos com capacidades distintas de reorientar a competição para dimensões de resultados clínicos, sem estabelecer hierarquia ou critérios objetivos de diferenciação quanto ao grau de alinhamento aos princípios fundamentais de VBHC.

291. Nesse sentido, conforme documentado na peça 135 (seções V.3.2.1, V.4.2 e V.4.3), os principais organismos internacionais convergem para elementos específicos que caracterizam modelos genuinamente baseados em valor. Porter e Teisberg definem valor como resultados de saúde alcançados – não processos seguidos ou volume de serviços – relativos aos custos do ciclo completo de cuidado. A OCDE estabelece que a mensuração deve progredir desde processos até resultados de saúde reportados pelos pacientes. A OMS identifica que "a ausência de mensuração sistemática de resultados e custos é a maior fraqueza que impede a melhoria dos sistemas de saúde". A União Europeia propõe quatro pilares de valor: alocativo (distribuição equitativa), técnico (melhor resultado com recursos disponíveis), pessoal (cuidado apropriado aos objetivos dos pacientes) e societal (contribuição para participação social).

292. Esses marcos convergem para requisitos estruturantes comuns: mensuração sistemática de resultados clínicos através de instrumentos padronizados (reportes de resultado e experiência pelo paciente – PROM/PREM), comparabilidade entre prestadores, divulgação de resultados, vinculação de incentivos aos resultados demonstrados, e coordenação do cuidado ao longo do ciclo assistencial. A OCDE, ao analisar reformas em doze países membros, estabelece que mesmo modelos alternativos compartilham requisito de vinculação a expectativas de qualidade e resultados mensuráveis (peça 135, seção V.4.4).

293. *Em contraste, os modelos apresentados pela ANS como "baseados em valor" podem operar sem necessariamente incorporar esses elementos estruturantes. O FFS+P4P pode remunerar exclusivamente indicadores de processo sem mensuração de desfechos, a Capitação estabelece pagamento per capita independentemente dos resultados alcançados, o Orçamento Global fixa montante sem exigência de demonstração de resultados, e os pagamentos por pacotes por linhas de cuidado (Bundled Payments) podem ou não incorporar mensuração de resultados conforme especificações que o Guia não prescreve.*

294. *Embora o documento reconheça que cada modelo apresenta "vantagens e desvantagens, levando a diferentes distorções" (peça 100, p. 51, Figura 3) e que "nenhum modelo se mostrou suficientemente bom para dar conta de todos os desafios da qualidade em saúde", essa constatação não se desdobra em orientação que diferencie os modelos quanto à sua capacidade efetiva de induzir competição baseada em resultados clínicos. Ao colocá-los em uma mesma categoria – "modelos baseados em valor" – sem hierarquizar ou distinguir os incentivos econômicos que cada um efetivamente gera, o Guia pode criar expectativa equivocada de que qualquer alternativa ao FFS puro produzirá os benefícios esperados de um modelo baseado em valor.*

295. *Essa abrangência conceitual operacionaliza-se na seção 6.1.1.4 do Guia (peça 100, p. 65), que orienta operadoras e prestadores na escolha de "possíveis alternativas de modelos de remuneração", sugerindo que Orçamento Global e DRG são adequados para atenção hospitalar enquanto Capitação é apropriada para atenção básica. O documento estabelece que "variáveis relacionadas ao tipo de atenção e nível de complexidade da prestação dos serviços, por exemplo, devem ser consideradas para se afastar a escolha de determinados modelos de remuneração", sem estabelecer critérios objetivos que permitam distinguir modelos que efetivamente incorporam mensuração e vinculação a resultados clínicos daqueles que representam adaptações dos modelos convencionais de pagamento.*

296. *Uma limitação particularmente crítica refere-se à ausência de requisitos relacionados à comparabilidade e mensuração sistemática de resultados. O Guia reconhece que "medidas de 'processo' são mais comumente usadas" e que "poucas medidas de resultados têm sido desenvolvidas", mas trata a transparência como recomendação – "tornar os resultados transparentes para a sociedade" – sem estabelecer obrigatoriedade, cronograma ou especificação de implementação.*

297. *A ausência dessa distinção conceitual pode gerar expectativas inadequadas sobre os efeitos da adoção de modelos alternativos de remuneração e dificultar o planejamento de trajetória de maturação progressiva do setor. A experiência internacional documentada pela OMS demonstra que a transição para VBHC genuíno não resulta automaticamente da mudança de unidade de pagamento, mas requer elementos adicionais: ambiente legal habilitador; plano de transição estruturado, engajamento de stakeholders, capacidade técnica dedicada, infraestrutura de dados e cultura de monitoramento e avaliação.*

298. *As deficiências estruturais identificadas no programa de modelos de remuneração baseados em valor da ANS decorrem de um conjunto de fatores inter-relacionados. A primeira causa identificada reside na escolha por abordagem inclusiva que equipara qualquer afastamento do fee-for-service tradicional como "baseado em valor". Embora a ANS cite a sistematização reconhecida de Porter e Teisberg (2006) – valor como relação entre resultados clínicos e custos –, adota interpretação ampla que dificulta distinguir modelos que efetivamente incorporam mensuração e vinculação a resultados clínicos daqueles que representam ajustes aos modelos convencionais, facilitando adesão inicial, mas diluindo o conceito.*

299. *A segunda causa decorre da flexibilidade conferida aos projetos para definir autonomamente seus indicadores, fundamentada no reconhecimento de diferentes níveis de maturidade em gestão de dados. Embora compreensível do ponto de vista pragmático, essa opção*

impossibilita a comparabilidade entre prestadores – requisito essencial para que a competição baseada em valor funcione efetivamente.

300. *A terceira causa manifesta-se na aceitação da predominância de indicadores de processo sobre medidas de resultados clínicos, justificada pela facilidade de coleta. Embora o Guia reconheça que "poucas medidas de resultados têm sido desenvolvidas e utilizadas" (peça 100, p. 69), não estabelece distinção entre modelos que apenas modificam a unidade de pagamento e aqueles que efetivamente realinham incentivos econômicos vinculando remuneração a resultados mensurados. Consequentemente, não há trajetória progressiva ou requisitos que incentivem a reversão gradual dessa situação, permitindo que arranjos sejam classificados como "baseados em valor" sem implementarem mensuração sistemática de resultados.*

301. *A quarta causa reside no tratamento da transparência como recomendação facultativa – "tornar os resultados transparentes para a sociedade" – sem estabelecer obrigatoriedade, cronograma ou especificação de implementação.*

302. *A quinta causa encontra-se na interpretação de competência regulatória e na opção estratégica pela indução reputacional voluntária. A ANS sustenta que "não pode impor modelos específicos de remuneração, devendo atuar de forma indutora, respeitando os princípios constitucionais da autonomia da vontade e da liberdade econômica" (peça 66, p.31). Essa posição limita a capacidade de transformação setorial ao dificultar o estabelecimento de requisitos progressivos, a exigência de reporte padronizado ou a determinação de divulgação de resultados. A própria ANS reconhece isso como "entreve" para consolidação de políticas regulatórias de saúde baseada em valor (peça 66, item B.5.3). Essa questão constitui achado específico analisado adiante (seção III.2.2.5).*

303. *A sexta causa decorre de limitações estruturais, tecnológicas e institucionais que a ANS reconhece explicitamente. A Agência aponta "infraestrutura limitada" com "interoperabilidade entre sistemas de informação ainda insuficiente", "desafios para uniformizar métricas que reflitam valor e desfecho em saúde" e necessidade de "fortalecer mecanismos de validação e auditoria". Operacionalmente, a unidade responsável – CASME/GEIQP/DIDES – opera com dois especialistas e um coordenador, sem rubrica orçamentária específica, situação que "impacta diretamente o ritmo de desenvolvimento de soluções tecnológicas, metodologias analíticas e mecanismos de acompanhamento necessários" (peça 66, p.34).*

304. *Essas deficiências estruturais dificultam a capacidade do programa de induzir transformação efetiva do modelo assistencial no setor de saúde suplementar. As principais consequências manifestam-se em cinco dimensões inter-relacionadas.*

305. *Primeiro, a abrangência conceitual adotada, combinada à flexibilidade na definição de indicadores, dificulta a comparabilidade entre prestadores – elemento essencial para reorientar a competição de preços e volume para resultados e eficiência. Conforme demonstrado pela literatura especializada e experiências internacionais analisadas (peça 135, seções V.4 e V.5), a padronização de resultados para condições específicas, além de tecnicamente viável, é um requisito estruturante, representando oportunidade de fortalecimento do programa.*

306. *Segundo, a predominância de indicadores de processo, embora pragmática do ponto de vista operacional, pode limitar o estímulo à melhoria contínua. A experiência do Quality and Outcomes Framework do Reino Unido, citada na própria revisão bibliográfica do Guia (peça 100, p. 15), demonstra que pagamento vinculado a processos produz melhorias iniciais seguidas de estagnação após atingimento de metas mínimas, sugerindo a necessidade de incorporação progressiva de medidas de resultados.*

307. *Terceiro, o tratamento da transparência como recomendação opcional, associado à interpretação restritiva de competência regulatória, limita o aproveitamento de um dos principais mecanismos de incentivo para melhoria contínua identificado pela literatura internacional. Sem exigência de divulgação pública de resultados e sem capacidade de compelir prestadores a reportarem indicadores padronizados, o programa apresenta alcance limitado para induzir transformações em escala setorial.*

308. *Quarto, a ausência de estruturação da atenção primária como eixo coordenador e de ferramentas que permitam comparabilidade entre prestadores limita a capacidade do programa de promover coordenação do cuidado ao longo do ciclo assistencial – elemento identificado pela literatura internacional como essencial para condições crônicas que representam parcela significativa dos custos do setor.*

309. *Quinto, limitações institucionais – dois especialistas e um coordenador, sem controles gerenciais específicos sobre recursos alocados –, combinadas com a ausência de Avaliação de Resultado Regulatório, dificultam verificar se os projetos-piloto efetivamente geram transformação sustentável. Como se verá adiante na aplicação dos critérios de auditoria, essas deficiências estruturais representam obstáculos à superação da fragmentação do cuidado e à reorientação do mercado para dimensões de valor.*

310. *Em contexto mais amplo, a persistência dessas deficiências sem correção regulatória efetiva contribui para que o setor responda com consolidação disfuncional. Conforme demonstrado pela literatura internacional e evidências empíricas (peça 135, seções V.3.3 e V.3.4), na ausência de mecanismos que reorientem a competição para dimensões de valor, fusões e aquisições surgem como estratégia defensiva para ampliar poder de barganha, mas tendem a reproduzir e aprofundar as distorções do sistema.*

311. *Revisão sistemática internacional de 37 estudos entre 2000 e 2024 identificou que em 77% das análises a consolidação hospitalar esteve associada à manutenção ou redução da qualidade assistencial, enquanto 93% dos estudos identificaram elevação de custos hospitalares. No Brasil, o número de operadoras ativas caiu de 828 em 2015 para 670 em 2025 – redução de 19% em dez anos – com cerca de 3% das operadoras concentrando 50% dos beneficiários. Estudos nacionais com metodologia de diferença-em-diferenças demonstram que fusões sucessivas resultam em aumento do preço médio dos planos, com impacto maior para operadoras com participação de mercado superior a 20%, enquanto mercados regionais mais concentrados apresentam pior qualidade de atendimento, evidenciada pelo crescimento no número de reclamações de usuários.*

312. *Diante das evidências negativas da consolidação sobre preços e qualidade assistencial, propõe-se encaminhar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) o acesso à peça 135, especialmente ao conteúdo detalhado da seção V.3, que analisa as falhas estruturais de mercado do setor de saúde, as barreiras à competição baseada em valor e os efeitos da consolidação no Brasil e no mundo, para conhecimento e eventuais providências no âmbito de suas competências relacionadas à defesa da concorrência e análise de atos de concentração no setor.*

313. *Esse padrão de consolidação sem ganhos de qualidade ou eficiência representa consequência sistêmica da ausência de correção das deficiências estruturais identificadas. Na falta de mecanismos regulatórios que estabeleçam padronização obrigatória de resultados, transparência compulsória, organização integrada do cuidado e vinculação de incentivos a desempenho clínico, a consolidação torna-se instrumento para transferência de riscos e apropriação de margens através de poder de mercado, perpetuando o modelo de competição de soma zero. Como demonstrado pelas experiências internacionais (peça 135, seção V.5), a transformação para competição baseada em valor requer intervenção regulatória estruturante – elementos cuja ausência, combinada às limitações dos programas voluntários analisados, mantém o setor no ciclo de instabilidade financeira,*



insatisfação generalizada e pressão crescente sobre custos, com a consolidação surgindo como resposta que agrava, em vez de corrigir, as falhas de mercado subjacentes.

314. *Em conclusão, a situação encontrada apresenta desalinhamento com múltiplos critérios, que se encontram consolidados na peça 135 (Seção V.7 e Apêndice A). A análise a seguir demonstra, por dimensões temáticas, como as deficiências identificadas dificultam o atendimento de requisitos estruturantes necessários para evolução do sistema em direção à competição baseada em valor.*

Mensuração e Transparência de Resultados

315. *A literatura especializada e as experiências internacionais convergem para a necessidade de mensuração sistemática de resultados clínicos mediante instrumentos padronizados e divulgação pública obrigatória. O País de Gales estabeleceu PROM obrigatórios para oito condições clínicas, a Inglaterra implementou coleta sistemática de PROM desde 2009 para aproximadamente 3.100 hospitais, e a Holanda desenvolveu registros nacionais públicos comparativos que fundamentam contratos vinculados a resultados (peça 135, seções V.5.1, V.5.3).*

316. *O International Consortium for Health Outcomes Measurement – ICHOM estabeleceu, até o momento, padrões globais de medição de resultados para 46 condições (Disponível em: https://www.ichom.org/about-ichom-sets/#:~:text=ICHOM's%20methodology%20involves:%20*%20Reviewing%20existing%20measures,%20Enabling%20a%20cycle%20of%20continuous%20improvement. Acesso em: 2/11/2025), comprovando a viabilidade técnica e a robustez metodológica da padronização. No Brasil, a Associação Nacional de Hospitais Privados – ANAHP desenvolveu desde 2016 o Programa de Desfechos Clínicos em parceria com o ICHOM, atualmente reunindo treze instituições que mensuram resultados padronizados para Insuficiência Cardíaca e Acidente Vascular Cerebral, com reconhecimento como líder na América Latina em medição de desfechos (Disponível em <https://www.anahp.com.br/noticias/programa-de-desfechos-clinicos-o-paciente-e-quem-dita-a-regra-do-jogo/>, acesso em 4/11/2025). Essas experiências demonstram que a padronização de resultados é viável técnica e operacionalmente, inclusive no contexto brasileiro.*

317. *A ANS, ao contrário, permite que cada projeto defina autonomamente seus indicadores, o que limita a comparabilidade essencial para mercados baseados em valor. A própria Agência admite que resultados clínicos padronizados por condição estão "ainda em desenvolvimento" e a consolidação de padrões nacionais "permanece como meta futura" (peça 66, p. 34). Quanto à transparência, o Guia da ANS trata a divulgação de resultados como recomendação opcional, quando a literatura e as experiências internacionais (peça 135, seções V.4 e V.5) demonstram que a divulgação constitui mecanismo central de accountability e melhoria contínua – o EIT Health documenta melhorias de 13% no desempenho geral e 40% em hospitais que estavam abaixo da média nos registros suecos (peça 135, seção V.4.3). A Lei 9.961/2000 fundamenta juridicamente a competência da ANS para atuar nessa dimensão (art. 3º c/c art. 4º, incisos IV, V, VII, XV, XXVIII, XXXII, XXXVII e XLI-a e b).*

Modelos de Pagamento e Alinhamento de Incentivos

318. *A literatura especializada e as experiências internacionais convergem para modelos de pagamento que vinculem remuneração a resultados clínicos mensurados, não apenas a processos ou volume. A experiência holandesa com bundled payments documentou melhorias na coordenação do cuidado e aderência a protocolos (peça 135, seção V.5.1.4), enquanto a OCDE evidencia que modelos tradicionais em suas formas convencionais não recompensam valor e frequentemente resultam em fragmentação do cuidado (peça 135, seção V.3.2).*

319. O programa da ANS não estabelece requisitos para que os modelos de remuneração testados nos projetos-piloto estejam efetivamente vinculados a resultados clínicos padronizados e comparáveis. Ao equiparar qualquer afastamento do *fee-for-service* tradicional como "baseado em valor" – incluindo FFS com bônus de qualidade, P4P e capitação sem vínculo com desfechos –, o programa apresenta limitações para estabelecer as condições necessárias à reorientação da competição. Como demonstrado na peça 135, seção V.3.1, a competição em mercados de saúde naturalmente se orienta para dimensões de baixo valor – preço, abrangência de rede, minimização de custos – devido às falhas estruturais identificadas por Arrow (1963). A reorientação para competição baseada em valor requer intervenção regulatória que estabeleça transparência, padronização de resultados e incentivos vinculados a desempenho clínico.

Organização do Cuidado e Atenção Primária

320. A literatura e as experiências internacionais demonstram que a organização do cuidado em unidades de prática integrada – IPU por condição de saúde – e o fortalecimento da atenção primária como coordenadora constituem elementos estruturantes para competição baseada em valor. Porter e Teisberg (2006) identificam como pilar fundamental a reestruturação dos serviços em torno de condições médicas específicas, com equipes multidisciplinares dedicadas a ciclos completos de cuidado (peça 135, seção V.4.2). A OMS documenta que sistemas orientados pela atenção primária alcançam melhores desfechos, maior equidade e eficiência, com retornos econômicos de até dezesseis vezes o investimento (peça 135, seção V.4.6). A experiência holandesa com grupos de atenção primária, que até 2010 reuniam cerca de 80% dos médicos de família, demonstra a viabilidade dessa estruturação (peça 135, seção V.5.1.4).

321. O Guia da ANS reconhece que "a atenção primária é mal remunerada, o que contribui para a escassez de médicos nessa área" (peça 100, p. 13), mas não estabelece mecanismos para reorientar estruturalmente o sistema nessa direção. O programa não define diretrizes sobre organização integrada por condição de saúde nem estabelece incentivos para que operadoras valorizem prestadores organizados em modelos integrados. Embora a ANS mantenha programa de Certificação de Boas Práticas em Atenção Primária à Saúde, apenas sete operadoras possuem certificação vigente – menos de 1% das operadoras ativas. A própria Agência reconhece que a baixa adesão decorre do fato de que "o setor de saúde suplementar brasileiro tem estado na contramão, pois as operadoras, em geral, não atuam na coordenação do cuidado" (peça 66, p. 15).

Avaliação de Resultado Regulatório e Efetividade

322. A Recomendação da OCDE (2012) sobre Política Regulatória estabelece que a avaliação *ex post* de normas regulatórias é elemento essencial do ciclo regulatório completo (peça 135, seção V.6.3.1). Alinhado a essa orientação internacional, o Decreto 10.411/2020, art. 13º, §4º, e a Lei 13.848/2019 incorporam esse requisito ao ordenamento brasileiro, exigindo que agências reguladoras implementem Avaliação de Resultado Regulatório – ARR.

323. A jurisprudência do TCU corrobora esse entendimento. O Acórdão 1166/2019-TCU-Plenário (Relatoria do Min. Augusto Nardes) estabelece que políticas públicas devem completar o ciclo regulatório através da "aferição dos resultados alcançados", enquanto o Acórdão 2523/2012-TCU-Plenário (Relatoria do Min. Marcos Bemquerer) complementa ao determinar que "não basta percepção subjetiva de benefícios – é necessária análise objetiva".

324. Após quinze anos desde o início das discussões sobre modelos de remuneração e seis anos desde a publicação do Guia, a ANS reconhece explicitamente que "não possui um plano estratégico formalizado" para a agenda e que "não existe um plano de ações estruturado" com metas, indicadores e cronograma (peça 70, p. 6). Consequentemente, não há estudo de ARR do programa, nem evidências empíricas que demonstrem se os projetos-piloto efetivamente geram melhoria de qualidade, redução de custos ou transformação sustentável. A ausência de metodologia padronizada

de mensuração dificulta distinguir experimentações bem-sucedidas de iniciativas que necessitam aprimoramento.

Capacidade Institucional

325. *A adequação de recursos orçamentários, força de trabalho qualificada e infraestrutura tecnológica constitui requisito fundamental para sustentar programas regulatórios estruturantes, conforme estabelecido pela Lei 4.320/1964, LC 101/2000 e art. 37 da CF/88.*

326. *A unidade responsável pelo programa – CASME/GEIQP/DIDES – opera com dois especialistas em regulação e um coordenador, sem rubrica orçamentária específica. A ANS reconhece que "as limitações de quadro funcional e de orçamento impactam diretamente o ritmo de desenvolvimento de soluções tecnológicas, metodologias analíticas e mecanismos de acompanhamento necessários" (peça 66, p. 34). Adicionalmente, a Agência admite que "até abril de 2025, a unidade contou apenas com um único servidor para desempenhar todas as atividades relacionadas a modelos de remuneração baseados em valor, em período também de restrições orçamentárias" (peça 70, p. 6). Essa fragilidade institucional contrasta com a magnitude da transformação pretendida e com as experiências internacionais exitosas, como o Welsh Value in Health Centre e a estrutura de coordenação nacional holandesa (peça 135, seções V.5.1 e V.5.3).*

327. *A situação encontrada evidencia desafios para atendimento dos requisitos consolidados pela literatura: ausência de padronização obrigatória de resultados e transparência compulsória dificulta comparabilidade entre prestadores; não estruturação da atenção primária e de IPU mantém a fragmentação; inexistência de plano estratégico, ARR e limitações de recursos humanos e orçamentários dificultam a implementação de transformação sistêmica. A Lei 9.961/2000 fundamenta juridicamente a competência da ANS (art. 3º c/c art. 4º) para atuar nessas dimensões, conforme se verá em achado específico que analisa a estratégia de indução reputacional adotada pela Agência.*

328. *A fragilidade institucional identificada vincula-se a desafio mais amplo: a ausência de coordenação institucional formalizada entre a ANS e o Ministério da Saúde para implementação de transformação sistêmica orientada a valor. As evidências internacionais examinadas demonstram que a transição para modelos de cuidado baseado em valor requer coordenação estratégica entre formuladores de política, reguladores e demais atores do sistema de saúde, com estabelecimento de metas compartilhadas, responsabilidades explícitas e mecanismos regulares de coordenação. O Integraal Zorgakkoord holandês exemplifica acordo intersetorial vinculante envolvendo governo, reguladores, prestadores, pagadores e representantes de pacientes para reorientação sistêmica (OCDE, 2023 – seção V.4.5.3, peça 135), enquanto o Welsh Value in Health Centre demonstra coordenação estratégica formalizada através de centro nacional dedicado, viabilizando transformação em escala (seção V.5.1.2, peça 135). Contudo, a articulação identificada entre ANS e MS possui natureza colaborativa e informal, em desconformidade com o critério consolidado no Quadro 7 e Apêndice A da peça 135 (Item 1, Dimensão Governança e Coordenação), que estabelece como expectativa a existência de acordo formal de cooperação técnica estabelecendo metas compartilhadas, responsabilidades, mecanismos de coordenação regular e cronograma de implementação.*

Essa questão será analisada de forma mais aprofundada na seção III.2.3, razão pela qual não se formula proposta de encaminhamento específica nesta seção. Sobre o achado, os comentários apresentados pela ANS demonstram alinhamento com as recomendações da auditoria e indicam esforços para reestruturar a agenda de remuneração por valor sobre bases mais sólidas, com maior clareza estratégica, capacidade operacional ampliada e integração com indicadores de qualidade assistencial.



III.2.2.4. Achado incidental: potencial risco de uso de imagem institucional e conflito de interesses

329. Embora a matéria ultrapasse o escopo central desta auditoria, cabe registrar que o arranjo institucional descrito suscita preocupações quanto à possibilidade de conflito de interesses e uso indevido da imagem pública da ANS.

330. A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe aos órgãos públicos os princípios da impessoalidade e moralidade, exigindo que as ações estatais preservem a imparcialidade no trato da coisa pública. No mesmo sentido, a Lei 12.813/2013, que disciplina o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, estabelece vedações à participação em decisões que possam beneficiar interesse privado com o qual o agente público tenha ou tenha tido vínculo.

331. O Acordo de Cooperação Técnica 21/2024 (peça 102) prevê o desenvolvimento da ferramenta tecnológica a título gratuito, ou seja, as associações se comprometem a alocar recursos próprios para custear integralmente o sistema sem contrapartida financeira direta da ANS. Essa estrutura, embora não gere desembolso imediato para a Administração Pública, requer atenção quanto aos potenciais benefícios indiretos que poderiam motivar o investimento por entidades privadas, tais como: acesso a dados e metodologias regulatórias, posicionamento de mercado mediante associação à marca institucional da ANS, desenvolvimento de expertise técnica sobre sistemas de avaliação de qualidade, e eventual comercialização futura de produtos ou serviços correlatos junto ao mercado regulado. Tais benefícios indiretos demandam mecanismos adequados de governança para assegurar que a função regulatória pública seja preservada.

332. O Acordo atribui ao Instituto Brasileiro de Valor em Saúde – IBRAVS e demais parceiros responsabilidades que, em primeira análise, poderiam ser consideradas de competência finalística da ANS. Entre as obrigações previstas na Cláusula Sexta, p. 2 (peça 102), destacam-se: (i) desenvolvimento de ferramenta tecnológica para gestão de indicadores, com transferência de conhecimento e disponibilização de equipe técnica para operacionalização e manutenção por no mínimo cinco anos (inciso VII); (ii) recomendação e contratação de especialistas conforme necessidade da Cooperação, em concordância com a ANS (inciso IX); (iii) elaboração e disseminação de documentos técnicos, cartilhas e manuais em parceria com a ANS (inciso X); e (iv) elaboração e publicação de revisão bibliográfica, estudos e artigos científicos em parceria com a ANS (inciso XI).

333. O compartilhamento dessas atribuições com entidades privadas formadas por profissionais que atuam no mercado regulado requer atenção quanto à preservação da autonomia técnica e independência regulatória. Atividades como desenvolvimento de ferramentas de monitoramento, elaboração de metodologias de avaliação, produção de documentos técnicos orientadores e estudos científicos que subsidiarão decisões regulatórias constituem núcleo essencial da função regulatória, demandando mecanismos robustos de governança quando conduzidas em parceria com agentes privados que atuam no mercado regulado.

334. Esse compartilhamento gera, ainda, dependência operacional pela necessidade de equipe técnica externa para operacionalização e manutenção do sistema por período prolongado, o que pode comprometer a capacidade institucional da ANS de conduzir autonomamente suas políticas regulatórias. Tal dependência demanda cuidados adicionais na revisão crítica de metodologias e diretrizes desenvolvidas em parceria com as entidades privadas, uma vez que a Agência pode encontrar dificuldades para questionar ou modificar estruturas técnicas das quais depende operacionalmente.

335. A colaboração prolongada entre servidores da ANS e profissionais das associações parceiras pode, ademais, afetar a aparência de imparcialidade da atuação regulatória. A proximidade operacional no desenvolvimento de ferramentas que subsidiarão decisões regulatórias, mesmo quando

observadas formalidades legais, pode criar percepção de que agentes privados do mercado regulado exercem influência sobre metodologias que afetarão seus próprios interesses comerciais, comprometendo a credibilidade da Agência perante outros agentes do setor.

336. Paralelamente a essas questões institucionais, o desenvolvimento de sistema tecnológico sob a marca da ANS, com financiamento e execução por associações do mercado regulado, pode propiciar uso inadequado da imagem institucional. Os desenvolvedores poderiam utilizar a imagem do produto e o peso institucional da ANS para comercializar produtos complementares ou derivados junto aos prestadores de serviços de saúde. Esse risco é particularmente relevante porque o sistema será empregado pela própria ANS para gerir e monitorar indicadores de desempenho dos prestadores do setor onde os desenvolvedores e partícipes do acordo atuam profissionalmente, demandando mecanismos robustos de separação entre a função regulatória pública e atividades comerciais privadas.

337. Agrava esse cenário o fato de que a fiscalização posterior de eventuais irregularidades pode ser substancialmente dificultada após a implementação do sistema. Uma vez em operação, pode ser complexo verificar se os desenvolvedores utilizam indevidamente a associação institucional para fins comerciais, comercializam produtos derivados, ou exploram conhecimentos adquiridos no desenvolvimento. A natureza técnica do produto, a dificuldade de rastrear o uso de metodologias incorporadas e a possibilidade de exploração comercial de know-how desenvolvido em parceria com a ANS sugerem que salvaguardas preventivas, ainda que implementadas, podem não ser suficientes para prevenir completamente a materialização de riscos à imagem institucional e à imparcialidade regulatória.

338. Além dos riscos operacionais e de fiscalização, o arranjo também apresenta risco à percepção de imparcialidade perante o mercado. Outros agentes do setor regulado, ao perceberem que determinado concorrente fornece software a título gratuito, presta serviços em conjunto com a Agência e potencialmente se beneficia dessa associação institucional para obter vantagens competitivas, podem questionar a neutralidade regulatória. A percepção de tratamento diferenciado, ainda que não intencional, pode comprometer a credibilidade da atuação regulatória e suscitar questionamentos sobre a imparcialidade da ANS perante os agentes econômicos do setor, fragilizando a confiança necessária ao exercício da função regulatória.

339. Em seus comentários (peça 127, p.10), a ANS convergiu com os riscos identificados e informou que decidiu rescindir o ACT 21/2024, encontrando-se em processo de rescisão amigável. A Agência destacou que buscará cooperações com instituições acadêmicas, organismos internacionais e órgãos públicos com atuação em saúde baseada em evidências, privilegiando ambientes de conhecimento técnico independente e com menor risco de conflitos de interesse.

340. Tendo em vista que a situação ainda não foi completamente equacionada, mantém-se o encaminhamento proposto, propondo dar ciência à ANS que a concretização dos riscos identificados no Acordo de Cooperação Técnica 21/2024, tais como uso indevido da marca ou imagem institucional da ANS para fins comerciais, apropriação de benefícios indiretos pelas entidades parceiras, comercialização de produtos ou serviços derivados do sistema desenvolvido, ou participação de agentes com conflito de interesses em decisões regulatórias, configura irregularidade por inobservância aos princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 3º, inciso I, 4º, caput, e 5º, da Lei 12.813/2013, podendo sujeitar os responsáveis às sanções previstas no art. 12 da referida Lei).

III.2.2.5. Limitações da estratégia regulatória reputacional adotada

341. Conforme visto nas análises precedentes, a ANS estruturou sua atuação regulatória em torno de programas voluntários conectados ao IDSS, que conferem pontos às operadoras. Mais

recentemente, incorporou o Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, com caráter didático e orientativo, cuja participação em projetos-piloto também confere pontuação.

342. Segundo a Agência, essa estratégia de indução reputacional decorre de limitações jurídicas – sustentando não possuir competência para regular prestadores ou impor modelos específicos de remuneração – e de opções estratégicas relacionadas à "complexidade e heterogeneidade do setor" (peça 66, p. 31, item B.4.1). A Resolução Normativa ANS 505/2022 estabelece objetivos ambiciosos: "construir um mercado de saúde suplementar cujo principal interesse seja a produção da saúde" e "incentivar as operadoras a atuar como gestoras de saúde" e "os prestadores a atuar como produtores do cuidado de saúde" (arts. 2º e 3º).

343. A estratégia pressupõe que a divulgação pública do IDSS gere pressão competitiva reputacional, incentivando operadoras a investir em qualidade, e que os programas voluntários exerçam função pedagógica, disseminando conhecimento técnico e induzindo adoção de boas práticas mesmo sem obrigatoriedade. Contudo, no Achado III.2.2.1 (e mais bem detalhado à peça 99, seção VII.2.2.1), não há evidências empíricas de que esses mecanismos estejam produzindo os efeitos esperados. A própria ANS reconhece que "não dispõe de estudo conclusivo sobre a frequência com que beneficiários individuais consideram o IDSS" na escolha de planos (peça 66, p. 3). Ademais, a análise quantitativa realizada nesta auditoria não identificou correlação estatisticamente significativa entre o desempenho no IDSS e o crescimento da base de beneficiários, sugerindo que o instrumento, no formato atual, não tem gerado indução concorrencial mensurável.

344. Paralelamente, os programas voluntários que atualmente alimentam o IDSS por meio de bonificações apresentam baixa penetração, conforme documentado no Achado III.2.2.2 (detalhado na peça 99, seção VII.2.4.2). Particularmente, o Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor – estratégico para transformação do modelo assistencial – permanece em estágio inicial e sem escala, restrito a projetos-piloto sem demonstração de resultados sistêmicos, conforme Achado III.2.2.3 (detalhado na peça 99, seção VII.2.4.3.).

345. As limitações da estratégia regulatória reputacional adotada pela ANS decorrem de interpretação restritiva sobre o alcance de suas competências legais, combinada com opções estratégicas conservadoras. A Agência sustenta que não possui competência para regular prestadores ou impor modelos específicos de remuneração, invocando a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), princípios constitucionais de livre iniciativa e ausência de "base legal expressa". Simultaneamente, justifica sua opção por estratégia exclusivamente indutora citando "complexidade e heterogeneidade do setor" e entendimento de que "impor transição obrigatória configuraria interferência regulatória inadequado e desproporcional" (peça 66, p. 31).

346. Adicionalmente, a ausência de Avaliação de Resultado Regulatório dos instrumentos implementados contribui para manutenção da estratégia sem evidências de efetividade. Limitações de capacidade institucional – recursos humanos reduzidos, ausência de controles gerenciais sobre recursos alocados, infraestrutura tecnológica insuficiente – também dificultam implementação de estratégias mais estruturantes que demandariam maior capacidade de execução e fiscalização.

347. Como resultado dessa estratégia, observam-se múltiplas consequências que dificultam tanto a sustentabilidade do setor quanto a transformação em direção à competição baseada em valor.

348. Primeiro, a estratégia apresenta limitações quanto aos elementos estruturantes: não há padronização de resultados clínicos por condição de saúde, requisitos regulatórios de transparência e divulgação que viabilizem escolhas informadas, estudos que identifiquem condições de maior impacto, nem ferramentas que permitam comparabilidade entre operadoras e, especialmente, entre prestadores. Sem esses elementos, a competição tende a permanecer centrada em volume e preço, pois os agentes não dispõem de informações sobre resultados nem capacidade de compará-los.

349. Segundo, as evidências sugerem que os incentivos permanecem desalinhados com os objetivos declarados: as operadoras não têm liderado a transformação para modelos baseados em valor. Embora existam iniciativas de alguns prestadores de vanguarda – possivelmente buscando diferenciação reputacional ou inovação no modelo assistencial –, essas iniciativas ocorrem de forma dispersa, sem coordenação institucional ou direcionamento regulatório que permitisse escala e sistematização. As análises indicam dinâmica onde agentes tendem a escolher estratégias defensivas – competição por volume, glosas, seleção adversa – em detrimento de cooperação para qualidade. A consolidação prossegue sem demonstração de ganhos de qualidade (peça 135, seções V.3.3 e V.3.4), práticas de glosas mantêm tensões entre operadoras e prestadores, e aumentos de preços desafiam a sustentabilidade. Nesse contexto, a estratégia reputacional não parece endereçar adequadamente as causas estruturais identificadas pela literatura e pelas experiências internacionais, mantendo ciclo de desafios que diversos agentes reconhecem, mas que nenhum agente individual tem incentivos suficientes para romper unilateralmente.

350. Terceiro, programas estratégicos não alcançam escala necessária para impacto setorial. O Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor permanece em estágio inicial sem demonstração de resultados sistêmicos, e os demais programas voluntários apresentam baixa penetração, sugerindo que as bonificações oferecidas não são suficientemente atraentes.

351. Profissionais de saúde e gestores entrevistados em programa da ANAHP (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ebyUTqAA3n0&list=PLn7j0NVkDAnoiMYp7cC9S7EKCvUsSxwi6>. Acesso em: 4/11/2025) convergem ao apontar que o modelo fee-for-service incentiva desperdícios e procedimentos desnecessários, a alta rotatividade de beneficiários entre planos desincentiva investimentos em prevenção e cuidado longitudinal, faltam interoperabilidade de sistemas de informação e liderança estratégica coordenada entre MS e ANS, enquanto a judicialização crescente decorre fundamentalmente de insegurança regulatória sobre definição de cobertura obrigatória, demandando maior presença do órgão regulador e do Estado (resumos das entrevistas à peça 101).

352. Por fim, a autolimitação regulatória produz consequência que dificulta ajustes necessários. Ao enquadrar como "impossibilidade jurídica" o que constitui escolha estratégica, a Agência limita a avaliação crítica de sua própria atuação e restringe oportunidades de aprimoramento do modelo regulatório. Essa postura pode dificultar o debate técnico sobre alternativas regulatórias e limitar a avaliação, pela sociedade e pelo Poder Legislativo, sobre se a base legal existente é adequada ou se reformas legislativas seriam necessárias.

353. A fundamentação apresentada pela ANS para sua estratégia regulatória suscita considerações técnicas relevantes à luz dos critérios de auditoria. A Agência invoca a Lei 13.874/2019 (Liberdade Econômica), o art. 170 da Constituição Federal (livre iniciativa), o art. 594 do Código Civil (liberdade contratual) e a ausência de "base legal expressa" para impor modelos de remuneração. Com a devida vênia, a interpretação dos dispositivos legais aplicáveis adotada nesta auditoria diverge desse entendimento, conforme se passa a expor.

354. Primeiro, observa-se que há distinção importante entre regular prestadores diretamente e regular as relações entre operadoras e prestadores. O art. 3º da Lei 9.961/2000 estabelece expressamente que compete à ANS regular "as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores". Essa competência não exige que a ANS tenha poder de polícia direto sobre prestadores – o que efetivamente não possui –, mas sugere que a Agência possa estabelecer requisitos que as operadoras devem observar ao contratar prestadores, incluindo critérios de credenciamento, padrões de qualidade exigíveis e aspectos das relações contratuais. A distinção é importante: não se trata de impor obrigações diretamente aos prestadores, mas de estabelecer parâmetros para as relações contratuais entre operadoras e suas redes credenciadas.



355. Segundo, embora a ANS invoque a Lei de Liberdade Econômica e princípios constitucionais da livre iniciativa, esses mesmos princípios convivem com extensa regulação setorial em diversos mercados caracterizados por falhas estruturais. O próprio setor de saúde suplementar é intensamente regulado pela Lei 9.656/1998, que estabelece coberturas mínimas obrigatórias, prazos de carência, vedação à rescisão unilateral, entre outras restrições à liberdade contratual. Essa constatação sugere que a liberdade econômica não constitui impedimento absoluto à regulação quando há interesse público relevante e falhas de mercado documentadas.

356. Terceiro, o conjunto de competências previstas no art. 4º da Lei 9.961/2000 fornece base legal para atuação mais ampla. Especificamente, quanto aos **modelos assistenciais e qualidade**, a Lei estabelece:

IV - fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço às operadoras;

V - estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras;

XV - estabelecer critérios de aferição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras (...), sejam eles próprios, referenciados, contratados ou conveniados;

XXXVII - zelar pela qualidade dos serviços de atenção à saúde no âmbito da assistência à saúde suplementar;

XLI - estabelecer normas para: a) adoção de programas de acreditação e programas de qualidade setoriais; (...).

357. Quanto à **competição e incentivos**:

VII - estabelecer normas relativas à adoção e utilização, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde;

XXVIII - avaliar a capacidade técnico-operacional das operadoras de planos privados de assistência à saúde com vistas a garantir a compatibilidade da cobertura oferecida com os recursos disponíveis na área geográfica de abrangência;

XXXII - estimular a competição no setor de planos privados de assistência à saúde.

358. Essas competências, interpretadas em conjunto, fundamentam requisitos progressivos que induzam transformação do modelo assistencial. Os incisos IV, V e XV, do art. 4º da Lei 9.961/2000, ao conferirem competência sobre credenciamento de prestadores e estabelecimento de padrões de qualidade para serviços "de terceiros oferecidos pelas operadoras", permitem que a ANS regule aspectos das relações contratuais entre operadoras e suas redes credenciadas. O inciso VII do art. 4º da Lei 9.961/2000, ao autorizar estabelecer "normas relativas à adoção e utilização de mecanismos de regulação", abrange orientações às operadoras sobre modelos de remuneração e organização do cuidado. O inciso XXXII do art. 4º da Lei 9.961/2000, ao atribuir competência para "estimular a competição", fundamenta requisitos que reorientem a competição de preço e volume para qualidade e resultados. Conjuntamente, esses dispositivos viabilizam atuação progressiva, sem necessariamente caracterizar "imposição de modelos específicos de remuneração" de forma mandatória e imediata.

359. Quarto, nota-se que a própria ANS alterna entre argumentos de impossibilidade jurídica e considerações de adequação estratégica. Após afirmar limitações de competência, a Agência argumenta que impor transição obrigatória "configuraria um nível de interferência regulatória inadequado" e "desproporcional à capacidade atual do setor" (peça 66, p. 31). Essa alternância sugere que pode haver espaço para diferentes interpretações sobre o alcance das competências legais, não se tratando necessariamente de impedimento jurídico absoluto, mas de escolhas sobre momento adequado e forma de implementação.

360. Ademais, as justificativas apresentadas – "complexidade e heterogeneidade do setor", "falta de maturidade regulatória", "necessidade de apoio gradual" – referem-se mais a considerações sobre timing e forma de implementação do que a impedimentos jurídicos propriamente ditos. Experiências internacionais demonstram que países com diferentes graus de complexidade estabeleceram requisitos regulatórios para construir pilares estruturantes. Os Estados Unidos, com sistema fragmentado, implementam desde 2012 modelos que alcançaram escala significativa (peça 135, seção V.5.2). A Holanda precedeu contratos baseados em valor pela construção de infraestrutura de dados e separação institucional clara de funções (peça 135, seção V.5.1). O caso do Reino Unido sugere que efetividade depende de estruturas coordenadoras com mandato explícito, independentemente da escala populacional (peça 135, seção V.5.3). A revisão da literatura e organismos internacionais como OCDE e OMS (conforme revisão da literatura, peça 135, seções V.3 a V.7) convergem ao apontar que transformação para cuidado baseado em valor requer regulamentação de elementos estruturantes – padronização de mensuração de resultados, requisitos de transparência, organização do cuidado, modelos de pagamento –, não sendo observados avanços significativos baseados exclusivamente em estratégias voluntárias de indução reputacional.

361. Quanto ao critério de efetividade da atuação indutora, a análise econômica do direito aponta que efetividade regulatória deve ser demonstrada empiricamente (peça 135, seção V.6.4). O setor de saúde concentra falhas de mercado severas – assimetria informacional, externalidades, vieses comportamentais – que dificultam funcionamento eficiente sem coordenação regulatória adequada. Nesse contexto, a estratégia reputacional adotada apresenta limitações importantes: pressupõe que beneficiários considerem o IDSS em suas escolhas sem evidências de que isso ocorra, não estabelece padronização de resultados clínicos nem requisitos de transparência que permitam competição baseada em valor; e opera sem demonstração empírica de resultados mensuráveis conforme analisado nas seções precedentes.

362. Adicionalmente, as grandes operadoras não lideram a transformação para modelos baseados em valor; e grandes grupos consolidados de prestadores não têm incentivos para mensurar e divulgar resultados clínicos voluntariamente, uma vez que isso poderia expor variações de desempenho nem sempre condizentes com a reputação construída.

363. As operadoras verticalizadas – que integram hospital e operadora sob o mesmo grupo econômico – enfrentam desincentivos estruturais para implementar modelos baseados em valor. Como seus hospitais continuam sendo remunerados por procedimento ao atender beneficiários de outras operadoras, não há incentivo para assumir riscos mediante bundled payments ou pagamento por resultados mesmo dentro da própria rede, uma vez que operadora e hospital, embora sob o mesmo grupo, constituem unidades de negócio com objetivos distintos: o hospital busca maximizar receita por procedimentos, enquanto a operadora busca controlar custos. Essas dinâmicas indicam que, na ausência de requisitos regulatórios que alterem a estrutura de incentivos, a estratégia reputacional, nos moldes atualmente implementados, dificilmente produzirá transformação sistêmica.

364. Não obstante, a Lei 9.961/2000 estabelece que a ANS tem por finalidade institucional "promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores" (art. 3º), fornecendo base legal para atuação que transcende a regulação tradicional reativa de mercado. Embora exista lacuna regulatória quanto à supervisão direta dos prestadores de serviços médicos, a competência expressa da ANS para regular as relações entre operadoras e prestadores confere-lhe instrumentos indiretos substanciais que não apenas viabilizam, mas potencializam sua capacidade de induzir transformação sistêmica: ao estabelecer critérios de credenciamento, normas sobre mecanismos de regulação do uso e padrões de qualidade que operadoras devem exigir de suas redes, a ANS efetivamente pode influenciar o comportamento de toda a cadeia assistencial.

Conclusão

365. *A análise dos programas de indução de qualidade da ANS sugere fragilidades estruturais significativas na arquitetura regulatória adotada. O IDSS, eixo central do sistema de indução, opera há dezessete anos sem avaliação sistemática de sua efetividade, não havendo evidências de que influencie escolhas de beneficiários ou pressione operadoras a competirem por qualidade. A correlação estatística entre o índice e o crescimento de beneficiários mostrou-se extremamente fraca ($r = 0,065$), explicando apenas 0,42% da variação observada, correlação que desaparece quando controlada por porte da operadora. Adicionalmente, a reformulação substancial do IDSS em 2017 introduziu descontinuidade metodológica que impossibilita análise longitudinal baseada no indicador para verificar se houve melhoria na qualidade setorial ao longo do tempo, evidenciando ausência de comprovação empírica do mecanismo presumido de indução reputacional.*

366. *Os programas voluntários foram originalmente concebidos como estratégias autônomas de indução da qualidade, sendo posteriormente integrados ao IDSS de forma sinérgica. Essa construção incremental ajuda a explicar algumas das fragilidades identificadas na arquitetura regulatória. Atualmente, esses programas apresentam baixa penetração setorial e ausência de avaliação de resultados. O Programa de Acreditação caiu de 75 operadoras em 2020 para apenas 26 em 2025, representando 3,7% do universo e 16,08% dos beneficiários. As Certificações específicas alcançam menos de 1% das operadoras, o PromoPrev atingiu em 2024 apenas 0,5% dos beneficiários, e o PM-QUALISS mantém seus resultados restritos aos participantes há mais de três anos, sem divulgação pública. A ausência de controles gerenciais sobre recursos alocados – não há dotação orçamentária gerencial específica, registro de força de trabalho dedicada ou estimativa de custos – dificulta análises de custo-efetividade e compromete a gestão orientada a resultados.*

367. *O Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, embora estratégico para transformação do modelo assistencial, permanece em estágio incipiente após quinze anos de discussões. A abordagem conceitual adotada equipara qualquer afastamento do fee-for-service tradicional como "baseado em valor", sem estabelecer requisitos para padronização de resultados clínicos, transparência compulsória ou vinculação efetiva da remuneração a desfechos mensurados. Opera com recursos institucionais limitados – dois especialistas e um coordenador –, sem plano estratégico estruturado, sem infraestrutura de dados adequada e sem Avaliação de Resultado Regulatório que demonstre efetividade dos projetos-piloto.*

368. *O Acordo de Cooperação Técnica 21/2024, firmado com o IBRAVS e outras associações privadas, suscita preocupações quanto à preservação da imparcialidade regulatória e ao uso da imagem institucional. O arranjo prevê desenvolvimento de ferramenta tecnológica por entidades do mercado regulado a título gratuito, atribuindo-lhes responsabilidades que se aproximam de competências finalísticas da ANS, como desenvolvimento de metodologias de avaliação e elaboração de estudos que subsidiarão decisões regulatórias. Essa estrutura pode gerar dependência operacional prolongada, dificultar a fiscalização posterior de eventuais irregularidades e comprometer a percepção de imparcialidade perante outros agentes do setor (peça 102).*

369. *A estratégia regulatória fundamentada exclusivamente em indução reputacional voluntária apresenta limitações estruturais significativas. A ANS interpreta restritivamente suas competências legais, sustentando não poder regular relações contratuais entre operadoras e prestadores ou estabelecer requisitos progressivos para transformação do modelo assistencial. Contudo, o art. 3º c/c art. 4º da Lei 9.961/2000 confere competências expressas para regular operadoras "inclusive quanto às suas relações com prestadores", estabelecer critérios de credenciamento, parâmetros de qualidade e normas sobre mecanismos de regulação do uso dos serviços. Na ausência de requisitos regulatórios que alterem a estrutura de incentivos – padronização de resultados clínicos, transparência compulsória, organização coordenada do cuidado –, as evidências sugerem que operadoras e prestadores tendem a manter competição centrada em volume e*



preço, perpetuando fragmentação assistencial e desalinhamento entre incentivos privados e objetivos de saúde da população.

Proposta de Encaminhamento

370. Com base na análise realizada, propõem-se as seguintes deliberações:

I. Sobre a ausência de controles estratégicos e gerenciais dos programas de indução

i) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, Plano de Ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade, observando os referenciais de governo federal e do TCU para avaliação de políticas públicas (subitem III.2.2) e as diretrizes de governança pública do Decreto 9.203/2017, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação para:

i.1) revisar o modelo lógico dos programas, identificando eventuais falhas na cadeia causal entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos;

i.2) definir indicadores mensuráveis para cada componente do modelo lógico, permitindo monitoramento sistemático do desempenho;

i.3) estabelecer controles gerenciais, orçamentários e financeiros que permitam identificar e acompanhar recursos alocados aos programas, viabilizando análises de custo-efetividade e garantindo transparência, accountability e gestão orientada a resultados;

i.4) avaliar a pertinência de manter programas voluntários sem demonstração de efetividade e a necessidade de estabelecer elementos estruturantes para competição baseada em valor.

II. Sobre avaliação de resultado regulatório e monitoramento de efetividade

j) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em cumprimento ao art. 13, §§ 2º e 4º, do Decreto 10.411/2020, inclua em sua agenda regulatória formal, em momento adequado ao seu planejamento, a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR do Índice de Desempenho da Saúde Suplementar – IDSS ou dos programas vigentes de indução de qualidade que a Agência considerar mais relevantes, observando os critérios de priorização estabelecidos no art. 13, §3º, do referido Decreto, que inclui o tempo de vigência como fator relevante, sem prejuízo das avaliações mais flexíveis contempladas na determinação sobre elaboração de Plano de Ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade.

III. Sobre elementos estruturantes para competição baseada em valor

k) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva plano de ação, com detalhamento de ações, cronograma de implementação e responsáveis, para estabelecimento progressivo de elementos estruturantes para competição baseada em valor, identificados pela literatura especializada, organismos internacionais e experiências exitosas, considerando:

k.1) Reestruturação do Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, visando ampliação do alcance setorial, capacidade institucional e alocação de recursos adequados;

k.2) Padronização de resultados clínicos e estabelecimento de trajetória progressiva para coleta e divulgação por prestadores;

k.3) Fortalecimento da atenção primária coordenadora e estabelecimento de diretrizes sobre organização de unidades de prática integrada por condição de saúde; e



k.4) Definição de pacotes de serviços por linhas de cuidado em articulação com o Ministério da Saúde, e estabelecimento de critérios de credenciamento que valorizem mensuração e divulgação de resultados (a título colaborativo, a seção VII.2.5 da peça 99 apresenta maior detalhamento).

IV. Coordenação institucional e infraestrutura de dados

*l) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolvam plano de ação conjunto para estabelecimento de coordenação institucional e infraestrutura de dados necessária à implementação de estratégia nacional de cuidado baseado em valor, integrando a estratégia entre o setor público e a saúde suplementar, considerando os aspectos abordados na peça 135 (seções V.4 a V.7), especialmente quanto ao estabelecimento de metas compartilhadas e responsabilidades explícitas de cada instituição, definição de padrões nacionais de interoperabilidade entre sistemas de informação, e desenvolvimento de infraestrutura tecnológica integrada que suporte à decisão baseada em resultados e evidências.*

V. Revisão da estratégia regulatória de indução reputacional

*m) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reavalie sua estratégia regulatória fundamentada exclusivamente em indução reputacional voluntária, considerando que a estratégia não tem logrado estabelecer requisitos mínimos estruturantes para a competição no setor nem gerar os incentivos regulatórios esperados, operando sem demonstração empírica de efetividade, não obstante a Lei 9.961/2000 confira à ANS competências estratégicas para regular as operadoras setoriais e suas relações com prestadores e consumidores (art. 3º c/c art. 4º, incisos IV, V, VII, XV, XXVIII, XXXII, XXXVII e XLI-a e b), conferindo-lhe instrumentos indiretos substanciais para influenciar o comportamento de toda a cadeia assistencial.*

VI. Capacitação de servidores

*n) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, considerando os recursos disponíveis, estabeleça programa de capacitação de servidores em temas estratégicos para atuação regulatória no setor de saúde suplementar, abrangendo: modelos assistenciais baseados em valor em saúde e experiências internacionais, análise econômica do direito aplicada à regulação de mercados de saúde, e métodos de avaliação de resultado regulatório.*

VII. Risco de conflito de interesses e uso indevido de imagem institucional

*o) **dar ciência** à Agência Nacional de Saúde Suplementar, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a concretização dos riscos identificados no Acordo de Cooperação Técnica 21/2024, tais como uso indevido da marca ou imagem institucional da ANS para fins comerciais, apropriação de benefícios indiretos pelas entidades parceiras, comercialização de produtos ou serviços derivados do sistema desenvolvido, ou participação de agentes com conflito de interesses em decisões regulatórias, configura irregularidade por inobservância aos princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 3º, inciso I, 4º, caput, e 5º, da Lei 12.813/2013, podendo sujeitar os responsáveis às sanções previstas no art. 12 da referida Lei, que caracteriza tais condutas como atos de improbidade administrativa.*

*p) **determinar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, que seja feito constar da ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e as recomendações contidas no subitem (a), (b), (e) e (f) desta proposta de deliberação.*

III.2.3. Infraestrutura habilitadora

371. Os achados desta seção estão embasados na situação encontrada e nos critérios de auditoria, detalhados na Peça 99, seção VII.3. A revisão bibliográfica que fundamentou a análise desta seção encontra-se disponível na peça 135.

III.2.3.1. Insuficiência da articulação institucional e fragmentação da infraestrutura de dados para governança integrada do setor

372. A situação encontrada evidencia fragilidades estruturais em ambas as dimensões da infraestrutura habilitadora. Quanto à coordenação institucional, não existe plano estratégico formal conjunto ANS-MS com objetivos, metas e diretrizes compartilhadas voltadas à sustentabilidade econômica e assistencial do setor, nem instância formal de coordenação estratégica permanente dedicada à agenda de valor em saúde. A articulação institucional limita-se a cooperação informal em temas pontuais – ressarcimento ao SUS, vigilância epidemiológica, projetos específicos do Proadi-SUS – sem mecanismos estruturados de coordenação estratégica.

373. Quanto à infraestrutura de dados, embora existam iniciativas de interoperabilidade em andamento (CMD/RNDS, integração CadSUS-SIB), essas são incipientes e não alteram o quadro de fragmentação identificado. Nos últimos cinco anos não houve compartilhamento estruturado de bases de dados entre DATASUS e ANS além do fluxo operacional de ressarcimento. A ANS não possui acesso a dado considerado fundamental pelo próprio MS para atividades regulatórias do sistema de saúde (CID-10), que é opcional no padrão TISS/ANS. Não há evidências de uso estratégico de analytics ou de cruzamento sistemático de informações para formulação de políticas integradas voltadas às atividades finalísticas das instituições, limitando a capacidade de ambos os órgãos de atuar com base em evidências robustas sobre a realidade assistencial do setor de saúde suplementar.

374. A ausência de coordenação institucional estruturada e de infraestrutura de dados adequada decorre de múltiplos fatores inter-relacionados.

375. A separação institucional entre SUS e saúde suplementar, estabelecida na Lei 9.656/1998 e na Lei 9.961/2000, criou trajetórias regulatórias distintas sem mecanismos formais de coordenação estratégica. Embora o art. 197 da Constituição Federal estabeleça o dever do Poder Público de regular as ações e serviços de saúde, e o Decreto 11.798/2023 confira ao MS competência genérica para supervisionar as entidades vinculadas, não há mandato regulatório específico que exija plano estratégico conjunto ANS-MS, instância formal de coordenação ou padrões nacionais de interoperabilidade.

376. A implementação de infraestrutura de dados robusta e de mecanismos de coordenação formal demanda recursos humanos qualificados, rubrica orçamentária específica e infraestrutura tecnológica adequada. As respostas das instituições sugerem que tais recursos não têm sido alocados de forma suficiente e coordenada.

377. Por fim, conforme preconiza o referencial de governança de centro de governo do TCU, a coordenação efetiva requer cultura colaborativa, visão compartilhada e comprometimento institucional para superar diferenças de missão e formas de trabalho entre organizações. A ausência dessas condições organizacionais perpetua o quadro de fragmentação identificado.

378. A ausência de coordenação estratégica estruturada entre ANS e MS faz com que ações relacionadas à qualidade e à eficiência assistencial sejam implementadas de forma descoordenada, gerando risco de sobreposição, duplicação de recursos e ausência de sinergia. Essa fragmentação impede a formulação de política nacional integrada de cuidado baseado em valor que aproveite as complementaridades entre SUS e saúde suplementar.



379. De outro lado, a ausência de compartilhamento estruturado de dados assistenciais entre MS e ANS limita a capacidade de ambas as instituições de monitorar desfechos clínicos, comparar qualidade entre prestadores, identificar variabilidade injustificada de práticas e formular políticas baseadas em evidências robustas. A ANS não possui acesso a dado considerado fundamental pelo próprio MS para atividades regulatórias do sistema de saúde (CID-10), comprometendo sua capacidade de atuação baseada em evidências sobre a realidade assistencial do setor. A fragmentação de bases de dados impede ainda a vinculação de informações assistenciais ao longo de ciclos completos de tratamento, especialmente quando pacientes transitam entre rede pública e privada, inviabilizando a mensuração de custos e resultados por episódio de cuidado, elemento estruturante essencial para modelos de pagamento baseados em valor.

380. Sem infraestrutura de dados integrada, não é possível criar registros nacionais de resultados clínicos padronizados por condição de saúde nem viabilizar benchmarking público entre prestadores. Essa limitação perpetua a assimetria de informação e dificulta a escolha informada por beneficiários.

381. Por fim, conforme demonstrado à peça 135, seções V.4.4.3, V.5.1.2, V.6.2, a infraestrutura habilitadora constitui pré-requisito para implementação dos demais componentes da estratégia de cuidado baseado em valor. Sua ausência inviabiliza a mensuração padronizada de resultados clínicos, a transparência e o benchmarking, os modelos de pagamento baseados em valor e a organização de cuidado integrado por condição de saúde, perpetuando o modelo assistencial fragmentado e a competição disfuncional no setor.

382. O confronto entre a situação encontrada e os critérios de auditoria evidencia não conformidade em ambas as dimensões da infraestrutura habilitadora e corrobora dificuldades já identificados nos achados referentes aos Programas e Ações da ANS.

383. Quanto à coordenação institucional ANS-MS, a articulação identificada possui natureza colaborativa e informal, em desconformidade com o art. 197 da Constituição Federal, que estabelece o dever do Poder Público de regular e controlar as ações e serviços de saúde. Tampouco atende às boas práticas identificadas pelo referencial de governança de centro de governo do TCU (práticas C.1, C.3 e C.4) nem às evidências da literatura especializada e das experiências internacionais exitosas.

384. O Integraal Zorgakkoord holandês (2022-2026), conforme relatório da OCDE de 2023 (peça 135, seção V.5.1.3) exemplifica acordo intersetorial vinculante envolvendo governo, reguladores, prestadores, pagadores e representantes de pacientes, com compromissos, responsabilidades e metas compartilhadas para reorientação sistêmica. O Welsh Value in Health Centre demonstra coordenação estratégica formalizada através de centro nacional dedicado a cuidado baseado em valor, viabilizando transformação sistêmica em escala (peça 135, Apêndice A, Dimensão 1 e seções V.4.4.3, V.5.1.2, V.6.2).

385. Quanto à infraestrutura de dados e interoperabilidade, embora haja iniciativas em andamento de integração de dados (CMD/RNDS, integração CadSUS-SIB), não existe capacidade estruturada de intercâmbio de dados assistenciais entre MS e ANS que viabilize mensuração de desfechos clínicos, comparabilidade de resultados e uso estratégico de informações para atividades finalísticas das instituições. A infraestrutura existente é predominantemente operacional e fragmentada, limitando-se ao fluxo de ressarcimento ao SUS. A ANS não possui acesso sistemático a dados assistenciais essenciais – o CID-10, considerado fundamental pelo MS para atividades regulatórias, é opcional no Padrão TISS –, comprometendo sua capacidade de atuação regulatória baseada em evidências prevista no art. 4º, inciso XLI-b, da Lei 9.961/2000.

386. Essa situação contraria o preconizado pela OMS (peça 99, seção VII.3.3) e pelas experiências do Nictiz (centro nacional holandês para padronização e troca eletrônica de

informações de saúde) e da rede Santeon (cooperativa de sete hospitais holandeses que, entre 2017-2019, desenvolveu plataforma própria de dados em colaboração com o Nictiz, viabilizando contratos baseados em resultados com melhorias mensuráveis de qualidade clínica). Ambas as experiências identificam a infraestrutura de dados interoperável como elemento habilitador essencial implementado antes da adoção de modelos de pagamento vinculados a desempenho (peça 135, Apêndice A, Dimensão 2; seções V.4.2, V.5.1.4 e V.5.1.5).

387. A análise realizada corrobora as evidências iniciais e aponta que a infraestrutura habilitadora para mudança sistêmica no Brasil ainda não está adequadamente estruturada. Os desafios da saúde suplementar identificados não constituem particularidade brasileira, mas refletem fenômeno global enfrentado por diversos países que buscam tornar seus sistemas de saúde mais sustentáveis e efetivos.

388. As experiências internacionais examinadas demonstram que não é necessário criar soluções inteiramente novas, mas sim aprender com os sucessos e erros documentados em outros contextos para desenvolver estratégias adaptadas às particularidades do sistema e do mercado brasileiro. O estabelecimento dessa infraestrutura habilitadora – coordenação institucional formalizada e capacidade de intercâmbio de dados assistenciais – constitui condição necessária para viabilizar todos os demais componentes da estratégia de competição baseada em valor identificados nesta auditoria.

Conclusão

389. A análise da infraestrutura habilitadora para transformação do setor de saúde suplementar indica fragilidades estruturais em duas dimensões fundamentais: coordenação institucional e infraestrutura de dados. Quanto à coordenação entre ANS e MS, não existe plano estratégico formal conjunto com objetivos, metas e diretrizes compartilhadas voltadas à sustentabilidade econômica e assistencial do setor, nem instância formal de coordenação estratégica permanente dedicada à agenda de valor em saúde. A articulação institucional limita-se a cooperação informal em temas pontuais – ressarcimento ao SUS, vigilância epidemiológica, projetos específicos do Proadi-SUS – sem mecanismos estruturados que viabilizem política nacional integrada de cuidado baseado em valor. Essa fragmentação pode gerar risco de sobreposição, duplicação de recursos e ausência de sinergia entre as iniciativas de ambas as instituições, dificultando o aproveitamento das complementaridades entre SUS e saúde suplementar.

390. Quanto à infraestrutura de dados, embora existam iniciativas de interoperabilidade em andamento (CMD/RNDS, integração CadSUS-SIB), essas são incipientes e não alteram substancialmente o quadro de fragmentação identificado. Nos últimos cinco anos não houve compartilhamento estruturado de bases de dados assistenciais entre DATASUS e ANS além do fluxo operacional de ressarcimento. A ANS não possui acesso sistemático ao CID-10 – dado considerado fundamental pelo próprio MS para atividades regulatórias do sistema de saúde –, que permanece opcional no padrão TISS/ANS. Não há evidências de uso estratégico de analytics ou de cruzamento sistemático de informações para formulação de políticas integradas voltadas às atividades finalísticas das instituições, limitando a capacidade de ambos os órgãos de atuar com base em evidências robustas sobre a realidade assistencial do setor. Essa fragmentação impede a vinculação de informações assistenciais ao longo de ciclos completos de tratamento, inviabiliza a criação de registros nacionais de resultados clínicos padronizados por condição de saúde e dificulta o benchmarking público entre prestadores – elementos estruturantes essenciais para modelos de pagamento baseados em valor.

391. As experiências internacionais examinadas demonstram que a infraestrutura habilitadora – coordenação institucional formalizada e capacidade de intercâmbio de dados assistenciais – constitui pré-requisito para implementação de estratégias de cuidado baseado em

valor. O Integraal Zorgakkoord holandês (2022-2026) exemplifica acordo intersetorial vinculante com metas compartilhadas, o Welsh Value in Health Centre (Reino Unido) demonstra coordenação estratégica formalizada, e a rede Santeon desenvolveu plataforma de dados que viabilizou contratos baseados em resultados. Essas experiências sugerem que o estabelecimento de infraestrutura habilitadora adequada no contexto brasileiro seja condição necessária para viabilizar a transformação do modelo assistencial do setor de saúde suplementar.

392. Diante das fragilidades identificadas na infraestrutura habilitadora, mostra-se necessária a articulação formal entre ANS e MS para desenvolvimento conjunto de estratégia nacional de cuidado baseado em valor que integre os setores público e suplementar.

393. Conforme também demonstrado nas seções III.1.3 e III.1.4, a governança interinstitucional da saúde suplementar apresenta fragilidades significativas na articulação entre MS e ANS, com atuação esporádica e ausência de coordenação sobre o planejamento e a regulação. A interoperabilidade entre os sistemas ainda carece de consolidação como política nacional articulada, persistindo lacunas de planejamento interinstitucional com metas claras e governança compartilhada. Sendo assim, propõe-se o encaminhamento a seguir:

Proposta de Encaminhamento

q) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 180 dias, desenvolvam plano de ação conjunto para estabelecimento de coordenação institucional e infraestrutura de dados necessária à implementação de estratégia nacional de cuidado baseado em valor, integrando a estratégia entre o setor público e a saúde suplementar, considerando os subitens III.1.3, III.1.4, III.2.3.1 e os aspectos abordados na peça 135 (seções V.4 a V.7), especialmente quanto ao estabelecimento de metas compartilhadas e responsabilidades explícitas de cada instituição, definição de padrões nacionais de interoperabilidade entre sistemas de informação, e desenvolvimento de infraestrutura tecnológica integrada que suporte à decisão baseada em resultados e evidências.

III.3. Tema 3: Procedimentos de Alto Custo/Impacto Financeiro e Judicialização da Saúde Suplementar

III.3.1. Duplicidade de instâncias nas análises técnicas e falha regulatória na incorporação ao Rol de tecnologia de saúde oriunda de decisão favorável da Conitec

394. Embora haja alinhamento metodológico, verifica-se uma fragilidade normativa relacionadas à duplicidade de instâncias da Conitec e Cosaúde para decidir sobre a mesma evidência científica em processos de análise de incorporação de novas tecnologias de saúde. A existência de duas comissões distintas, cada qual com ritos próprios, abre espaço para tratamentos desiguais entre usuários do SUS e da saúde suplementar, ainda que se parta da mesma base de evidências científicas, podendo haver prejuízo na equidade das ações de saúde. Essa duplicidade também pode gerar divergências pontuais na incorporação de tecnologias, fragilizando a coerência regulatória.

395. Conitec (SUS) e Cosaúde/ANS operam sob bases normativas e metodológicas convergentes para avaliação de tecnologias em saúde. Ambas estão legalmente vinculadas à apreciação de evidências de eficácia, acurácia, efetividade e segurança, bem como à avaliação econômica com parâmetros de custo-efetividade (Lei 8.080/1990, art. 19-Q, §§2º–3º; Lei 9.656/1998, art. 10-D, §3º, inciso III). Ancoradas em Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) e Saúde Baseada em Evidências, e integradas a redes e comunidades técnicas como INAHTA e HTAi, estruturam processos com transparência e participação social, mediante consultas públicas e publicidade dos atos.

396. No âmbito da saúde suplementar, a RN ANS 555/2022 disciplina o rito de atualização do Rol, apoiado em um conjunto padronizado de documentos: Parecer Técnico-Científico

ou Revisão Sistemática, Avaliação Econômica em Saúde, Análise de Impacto Orçamentário e, nos casos de desincorporação, Relatório Técnico-Científico. A Cosaúde, com secretaria executiva na Dipro e composição representativa da CAMSS, assessora a Agência na definição das coberturas, considerando impacto clínico, custo-efetividade e impacto financeiro, além de publicar o andamento e os resultados no portal da ANS.

397. Apesar desse alinhamento conceitual e procedimental, persiste uma duplicidade de instâncias entre Conitec e Cosaúde para decidir sobre a mesma evidência científica - que, por natureza, é una e não deveria variar conforme o financiador público ou suplementar. A inexistência de mecanismos que assegurem convergência obrigatória entre os resultados da Conitec e as deliberações da ANS abre espaço para descompassos regulatórios, custos administrativos adicionais e potenciais assimetrias de tratamento, em tensão com o princípio da isonomia. É nesse contexto que se insere o presente achado: duplicidade de instâncias nas análises técnicas e falha regulatória na incorporação ao Rol de tecnologia oriunda de decisão favorável da Conitec.

398. A legislação vigente não estabelece mecanismos que assegurem a convergência obrigatória entre as decisões da Conitec e da ANS, notadamente quanto à análise das práticas baseadas em evidências científicas, eficácia e custo-efetividade. Dessa forma, uma tecnologia pode não ser aprovada em um setor e ser aprovada no outro, a despeito da mesma base de evidências, o que poderia gerar assimetria regulatória e potencial insegurança jurídica para operadoras e beneficiários, sobretudo em casos de procedimentos e medicamentos de alto custo.

399. Nesse ponto, e considerando a restrição de servidores apontados pela ANS envolvidos nos múltiplos processos de ATS (peça 73, p. 9-11), se vislumbra a possibilidade de um maior fortalecimento na integração ou mesmo uma unificação das comissões de avaliação de tecnologias da Conitec e da ANS, mediante uma possível alteração legislativa, visando à unidade da prestação do serviço de saúde e à racionalidade administrativa, no que se refere à análise da evidência científica, eficácia e custo-efetividade. Nesse modelo, caberia à Conitec e à Cosaúde a responsabilidade de analisar, de forma complementar, o impacto econômico e setorial correspondente da incorporação de novas tecnologias, assegurando-se tanto a isonomia de critérios técnicos como a sustentabilidade regulatória.

400. Outro ponto crítico é sobre a incorporação automática de tecnologia de saúde no Rol da ANS proveniente de decisões de incorporação da Conitec, sem que seja sopesada a análise do impacto orçamentário específico da saúde suplementar advinda da incorporação, etapa essencial para aferir a sustentabilidade do setor diante da introdução de tecnologias, principalmente as de elevado custo ou impacto.

401. O §10 do art. 10 da Lei 9.656/1998, incluído pela Lei 14.307/2022, determina que as tecnologias incorporadas ao SUS sejam incluídas no Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar em até sessenta dias. Todavia, essa mesma lei instituiu a Cosaúde (art. 10-D), conferindo-lhe a competência exclusiva para assessorar a ANS na atualização do Rol. Nessa função, a comissão deve, obrigatoriamente, analisar o impacto financeiro da ampliação da cobertura no âmbito da saúde suplementar, conforme prevê o §3º do art. 10-D da Lei 9.656/1998. Pela interpretação literal, mesmo que a Cosaúde aponte inviabilidade econômica, uma tecnologia aprovada pela Conitec deverá ser incluída no Rol da ANS no prazo legal obrigatoriamente.

402. Essa prática pode configurar uma falha regulatória, na medida em que a ANS fica cerceada de exercer plenamente sua competência de avaliar riscos e efeitos no mercado que regula, limitando-se a reproduzir decisões concebidas para o SUS, sem a devida adaptação às características da saúde suplementar. Em que pese a ausência de discricionariedade decisória, decorrente do modelo de incorporação automática previsto em lei, isso não impede que a ANS realize avaliações posteriores, capazes de identificar variações de custo, efeitos sobre sinistralidade, pressão



sobre reajustes e necessidade de eventuais ajustes regulatórios. Assim, vislumbra-se a necessidade de fortalecer os instrumentos de acompanhamento econômico, monitoramento pós-incorporação e transparência regulatória, de modo a assegurar que decisões tomadas em ritmo acelerado não comprometam a sustentabilidade do setor nos médio e longo prazos.

403. Para mitigar os riscos de sustentabilidade decorrentes da inclusão, no Rol da ANS, de tecnologias incorporadas ao SUS por decisão favorável da Conitec (§10 do art. 10 da Lei 9.656/1998), propor-se-á a adoção de parâmetros econômicos complementares: (i) vinculação ao Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), e utilizada pelo SUS, como preço-teto autorizado para medicamentos e procedimentos de alto custo ou alto impacto no setor suplementar; (ii) criação e adoção de mecanismos de compartilhamento de risco com a indústria farmacêutica, tais como acordos preço-volume, descontos condicionados a metas de utilização, e modelos baseados em resultados (outcome-based) com reembolso ou ajuste de preço quando a efetividade observada ficar aquém da esperada; e (iii) compra conjunta ou negociação coordenada com o SUS (inclusive por meio de consórcios de demanda ou chamamentos públicos), para ampliar poder de barganha, reduzir assimetrias informacionais e harmonizar referências de preço. Tais instrumentos devem ser acompanhados de monitoramento pós-incorporação e transparência de dados, resguardadas as competências da CMED/Anvisa e a isonomia entre beneficiários, de modo a alinhar acesso, previsibilidade regulatória e equilíbrio econômico-financeiro.

Conclusão

404. Diante do exposto, verifica-se que a legislação vigente carece de mecanismos que assegurem a convergência entre as decisões da Conitec e da ANS quanto à análise das práticas baseadas em evidências científicas, eficácia e custo-efetividade; bem como de salvaguardas que impeçam a renúncia regulatória pela ANS ao incorporar automaticamente decisões concebidas para o SUS sem considerar as especificidades da saúde suplementar. Essas fragilidades normativas comprometem a coerência regulatória e geram assimetria entre setores e potencial insegurança jurídica.

Proposta de Encaminhamento

405. Nesse contexto, considerando os princípios da racionalidade administrativa e da universalidade e equidade das ações de saúde e estabelecidos nos arts. 37 e 196 da Constituição Federal/1988; o §3º do art. 10-D da Lei 9.656/1998 e art. 19-Q, §2º e 3º, da Lei 8.080/1990; e com o objetivo de assegurar coerência regulatória e diminuir a assimetria entre setores e a potencial insegurança jurídica, **recomenda-se** que a ANS, em articulação com o Ministério da Saúde, avalie a conveniência e oportunidade para criar de mecanismos normativos que:

r) fortaleçam a integração entre Conitec e Cossaúde, ou mesmo uma possível unificação das comissões de avaliação de tecnologias em saúde mediante alteração legislativa, garantindo isonomia técnica e racionalidade administrativa no que se refere à análise da evidência científica, eficácia e custo-efetividade, mantendo, de forma complementar, a análise do impacto econômico e setorial da incorporação de novas tecnologias separadas por setor;

s) assegurem que a análise do impacto orçamentário específico da saúde suplementar seja obrigatória em todos os casos de atualização do Rol de Cobertura de Procedimentos e Eventos de Saúde da ANS; e

t) estabeleçam parâmetros econômicos complementares, como o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) como preço-teto autorizado para vendas de medicamentos/procedimentos de alto custo ou impacto ao setor suplementar, mecanismos de compartilhamento de risco com a indústria farmacêutica ou compra conjunta com o SUS, para mitigar riscos de sustentabilidade em tecnologias

de alto custo ou impacto, quando da incorporação de tecnologia de saúde decorrer de decisão favorável da Conitec, decorrente do §10 do art. 10 da Lei 9.656/1998.

III.3.2. Ausência de critérios técnico-científicos obrigatórios na cobertura extra-Rol (art. 10, § 13) fragiliza a governança regulatória e aumenta a possibilidade de judicialização

406. *A possibilidade de ampliações de cobertura fora do Rol, desacompanhada de critérios técnico-científicos obrigatórios, amparada pela Lei 14.454/2022, tem produzido decisões que reduzem a previsibilidade regulatória e ampliado assimetrias informacionais entre agentes do setor. Na prática, operadoras precificam incertezas, beneficiários ficam expostos a tratamento desigual e o sistema tende à judicialização de alto impacto econômico, com reflexos diretos sobre a sustentabilidade e a isonomia das coberturas.*

407. *A edição da Lei 14.454/2022, que alterou a Lei 9.656/1998, modificou de forma significativa a dinâmica regulatória da saúde suplementar ao criar o § 13 do art. 10, possibilitando que beneficiários pleiteiem a cobertura de tratamentos e procedimentos não incluídos no Rol da ANS. Essa alteração legal instituiu um regime paralelo de incorporação de tecnologias, coexistindo com o processo já previsto no art. 10-D, § 3º, no qual a Cosaúde assessora a ANS na atualização do Rol com base em evidências científicas, custo-efetividade e impacto orçamentário. Enquanto o procedimento da Cosaúde busca assegurar objetividade e previsibilidade coletiva por meio de parâmetros técnico-científicos, o novo dispositivo legal admite a ampliação da cobertura fora do Rol sem chancela técnica prévia da ANS, bastando o atendimento a requisitos legais genéricos, alheios a uma avaliação regulatória estruturada.*

408. *Esse desenho normativo apresenta lacunas e esvazia, em parte, a função regulatória da ANS, gerando uma duplicidade de regimes na saúde suplementar: um submetido à lógica de avaliação técnico-científica e outro voltado ao atendimento individual do beneficiário, sem a devida análise de sustentabilidade setorial. Como consequência, observa-se fragilidade na objetividade e na previsibilidade que deveriam orientar a regulação, além de riscos de insegurança jurídica e de desequilíbrio econômico-financeiro das operadoras, especialmente em relação a medicamentos e procedimentos de alto custo. Tal cenário pode ocasionar aumentos expressivos nos valores dos planos de saúde, uma vez que as operadoras tendem a precificar o risco regulatório decorrente da obrigatoriedade de custear procedimentos extra-Rol, afetando diretamente a acessibilidade dos beneficiários ao sistema suplementar.*

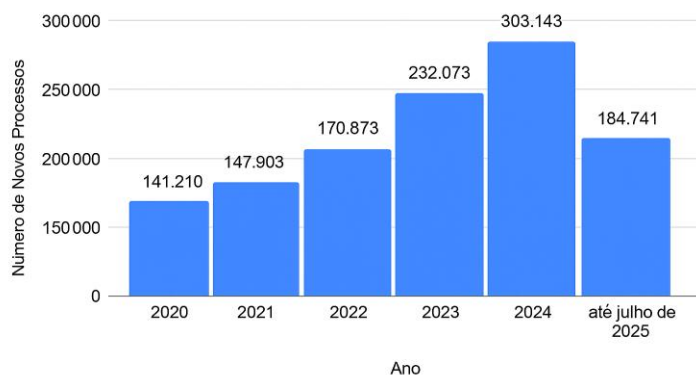
409. *Conforme apresentado na contextualização do tema ora em análise, o STF apreciou a constitucionalidade da Lei 14.454/2022, atestando que o Rol de cobertura da ANS é exemplificativo, e não taxativo. Todavia, impôs o ônus da prova ao beneficiário ao requerer, administrativa e judicialmente, o acesso ao medicamento/procedimento não coberto, devendo demonstrar eficácia de alto nível e inexistência de alternativa terapêutica incorporada ao Rol.*

410. *Além disso, a decisão reafirmou o cenário de autocontenção e deferência judicial na saúde às análises da ANS, que possui a expertise para tomar decisões sobre a eficácia, a segurança e a custo-efetividade do procedimento ou medicamento, não cabendo ao Poder Judiciário discutir o mérito das decisões da Agência, ficando a análise restrita à legalidade do ato administrativo.*

411. *Após a edição da Lei 14.454/2022, que flexibilizou o caráter do Rol de Procedimentos e Eventos da ANS ao permitir a ampliação da cobertura diretamente pelo beneficiário (§ 13 do art. 10 da Lei 9.656/1998), verificou-se aumento expressivo do contencioso judicial. A judicialização da saúde suplementar constitui um fenômeno crescente e multifacetado, que reflete tensões entre a proteção individual do consumidor, a capacidade regulatória do Estado e a sustentabilidade do setor privado.*

412. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de novos processos relacionados à saúde suplementar saltou de 170.871 em 2022 para 232.073 em 2023, chegando a 303.143 em 2024. Até julho de 2025, foram ajuizadas 184.741 ações, sinalizando a manutenção da tendência de crescimento. Esses números evidenciam não apenas a ampliação da litigiosidade, mas também a perda de previsibilidade regulatória, uma vez que as operadoras passam a responder a decisões judiciais pulverizadas nas esferas estaduais, em detrimento de diretrizes centralizadas e uniformes.

Gráfico 2 - Novos processos judiciais – Saúde Suplementar

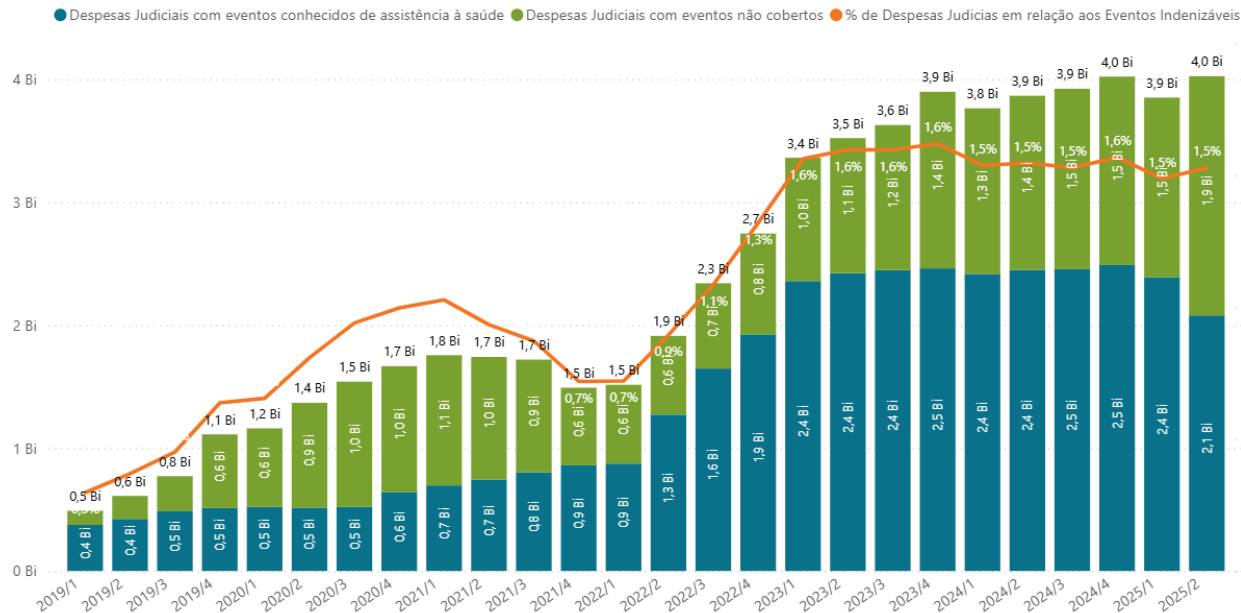


Fonte: Conselho Nacional de Justiça, em <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>, acesso em 16/9/2025

413. Destaca-se, ainda, que, segundo dados do painel do CNJ, os dois principais assuntos dos processos judiciais que envolvem a saúde suplementar estão relacionados a tratamento médico-hospitalar e fornecimento de medicamentos, o que demonstra que os litígios são majoritariamente ligados à cobertura dos planos de saúde. Todavia, cabe explicar que não há, no CNJ, atualmente, detalhamento que permita inferir se tais processos dizem respeito a pedidos de cobertura extra-Rol ou a negativas de procedimentos já contemplados, o que dificulta aferir a relação de causalidade entre a flexibilização legal e o aumento da judicialização.

414. Já, quando se analisa a evolução das despesas judiciais apresentadas pelas operadoras de saúde e divulgadas no Painel Econômico-Financeiro da Saúde Suplementar da ANS, há distinção entre processos envolvendo procedimentos cobertos e não cobertos no Rol. No gráfico abaixo apresenta-se o reconhecimento contábil das despesas judiciais provisionadas por trimestre, dos anos de 2019 a 2025, acumuladas nos últimos doze meses.

Gráfico 3 - Despesas Judiciais reconhecidas nos últimos 12 meses por trimestre pelos planos de saúde nas modalidades médico-hospitalar, odontológico e administrada de benefícios (em R\$ bilhões).



Fonte: ANS – Painel Econômico-Financeiro da Saúde Suplementar, disponível em <https://www.gov.br/ans/pt-br/aceso-a-informacao/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor>, acesso em 24/9/2025.

415. Observa-se aumento das despesas judiciais em itens cobertos e não cobertos a partir da publicação da Lei 14.454 (21/9/2022), de 67% e 217%, respectivamente, comparando-se o acumulado do 2º trim./2022 com o 2º trim./2025.

416. Cabe registrar que as despesas judiciais em processos envolvendo eventos conhecidos pela assistência à saúde não decorrem exclusivamente de negativas indevidas de custeio pelos planos de saúde. Por exemplo, há situações em que, apesar de previsto no Rol, o beneficiário não estaria coberto por não se enquadrar nas Diretrizes de Utilização (DUT) do procedimento/medicamento requerido, as quais definem critérios para assegurar a cobertura. A edição da Lei 14.454/2022, inclusive, pode abarcar a ampliação de cobertura também nessa situação em que os beneficiários estariam fora do alcance da DUT.

417. Adicionalmente, destaca-se que trabalho acadêmico da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, publicado em 2023 (vide peça 74, disponível em <https://hdl.handle.net/10438/33233>), mapeou decisões judiciais relativas à saúde suplementar proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) entre 2018 e 2021, estado que apresenta o maior número de usuários e maior concentração de processos judiciais. Constatou-se alto índice de sucesso dos processos em prol do beneficiário. Quanto à negativa de cobertura assistencial, na 1ª e 2ª instâncias, o Tribunal tende a condenar a operadora em cerca de 80% dos processos, dando ganho de causa ao beneficiário. Incluídas as condenações parciais, a taxa de sucesso dos beneficiários atinge 86%. Quando se trata de processos que envolvem tratamento fora do Rol, a taxa de condenação da operadora aumenta para 85% na 1ª Instância e 91% na 2ª Instância. Se incluída a condenação parcial nesses casos, os percentuais alcançam 90,5% na 1ª Instância e 95,2% na 2ª Instância.

418. Ainda, no estudo mencionado, constatou-se que perícias e fontes técnicas independentes das partes (como o Nat-Jus) aparecem com pouca frequência nas decisões; e, nas decisões de negativa de cobertura, o TJSP fundamenta suas conclusões sobretudo em sua própria



jurisprudência e no Código de Defesa do Consumidor, mais do que na Lei 9.656/1998, o que pode indicar menor peso conferido às normas setoriais.

419. *Assim, com base no exposto, há provável relação de causa e efeito entre a publicação da Lei 14.454/2022 e o aumento da judicialização da saúde suplementar, com elevado percentual de sucesso dos beneficiários. Todavia, para confirmar tal correlação, seria necessário estudo mais aprofundado dos processos judiciais do país, o que está fora do escopo deste trabalho.*

420. *Entretanto, a partir dessa análise, pode-se afirmar que a ausência de critérios técnico-científicos obrigatórios no regime instituído pelo § 13 do art. 10 da Lei 9.656/1998 fragiliza a governança regulatória, permitindo que decisões judiciais individuais definam coberturas de alto impacto econômico sem análise prévia de eficácia, custo-efetividade e impacto orçamentário. Esse desenho normativo gera assimetria informacional entre os atores do setor, dificulta a precificação adequada dos planos e pode provocar reajustes elevados, afetando diretamente o acesso e a continuidade da cobertura para a coletividade de beneficiários. Além disso, cria incentivos para litigância em massa, por vezes predatória, impulsionada por operadores do direito especializados nesse nicho.*

421. *Ademais, a multiplicação de ações judiciais contribui para a formação de uma espécie de regulação paralela pelo Poder Judiciário, deslocando para a esfera judicial decisões de natureza essencialmente técnica e regulatória, em aparente colisão com o princípio da reserva de administração. Nesse contexto, o sistema perde em racionalidade administrativa, pois a análise de tecnologias em saúde, que deveria ser única, sistêmica e transparente, torna-se fragmentada, conduzida caso a caso, sem considerar externalidades e sem garantir isonomia entre beneficiários.*

422. *Assim, a judicialização pós-Lei 14.454/2022 não deve ser compreendida apenas como reflexo da insatisfação individual do consumidor, mas como sintoma de uma fragilidade normativa estrutural, que compromete a efetividade do papel regulatório da ANS e expõe o setor suplementar a riscos de desequilíbrio econômico-financeiro e de erosão da confiança institucional.*

423. *A fim de cobrir essa lacuna normativa, por meio das Súmulas Vinculantes 60 e 61 e do julgamento da ADI 7.265, o STF delimitou que, tratando-se de medicamento não incorporado, incumbe ao autor demonstrar, com fundamento na Saúde Baseada em Evidências (SBE), a segurança e a eficácia do fármaco, bem como a inexistência de substituto terapêutico incorporado pela saúde pública (SUS) ou suplementar (Rol da ANS). Não basta a simples alegação de necessidade acompanhada de relatório médico: exige-se comprovação baseada em ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou meta-análises.*

424. *Complementarmente, o STF reafirmou o cenário de autocontenção e deferência judicial em relação aos órgãos técnicos, como a Conitec e a Cossaúde, responsáveis pela análise da eficácia, segurança e custo-efetividade dos eventos de saúde. O Supremo ressaltou os efeitos sistêmicos nocivos da proliferação de decisões judiciais casuísticas, que desorganizam políticas públicas e comprometem a alocação racional de recursos, destacando a importância de respeitar a capacidade institucional da Conitec e da ANS e de preservar a legitimidade democrática do processo administrativo de incorporação de tecnologias.*

Conclusão

425. *Como visto, a orientação do STF mitiga parte da lacuna ao exigir comprovação robusta de eficácia e segurança - à luz da SBE - para pedidos de cobertura extra-Rol, conferindo maior proteção ao beneficiário e respaldo técnico ao magistrado.*

426. *Não obstante, a permanência do § 13 do art. 10 da Lei 9.656/1998 sem critérios técnico-científicos mínimos definidos em lei mantém fragilidades na governança regulatória e incentivos à judicialização, com impactos sobre previsibilidade, isonomia e sustentabilidade do setor.*



427. Sugere-se, portanto, o aperfeiçoamento normativo do regime extra-Rol, alinhando à expansão de direitos individuais às melhores práticas de avaliação de tecnologias em saúde.

Proposta de Encaminhamento

428. Assim, considerando o art. 3º da Lei 9.961/2000 e as Súmulas do STF 60 e 61 (Tema 1234), bem a como a decisão da Suprema Corte no âmbito da ADI 7.265, **recomenda-se** que a ANS, em articulação com o Ministério da Saúde, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos normativos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de:

u) estabelecer critérios técnicos, científicos e econômicos mínimos (eficácia de alto nível e custo-efetividade) para pedidos de cobertura extra-Rol amparados pelo § 13 do art. 10, de modo a equilibrar a proteção do direito individual do beneficiário com o interesse coletivo e a sustentabilidade econômico-financeira do setor; e

v) reforçar o papel da Saúde Baseada em Evidências (SBE) como parâmetro obrigatório para pedidos de cobertura extra-Rol e a autocontenção/deferência judicial às análises técnico-regulatórias da ANS, em consonância com o entendimento do STF.

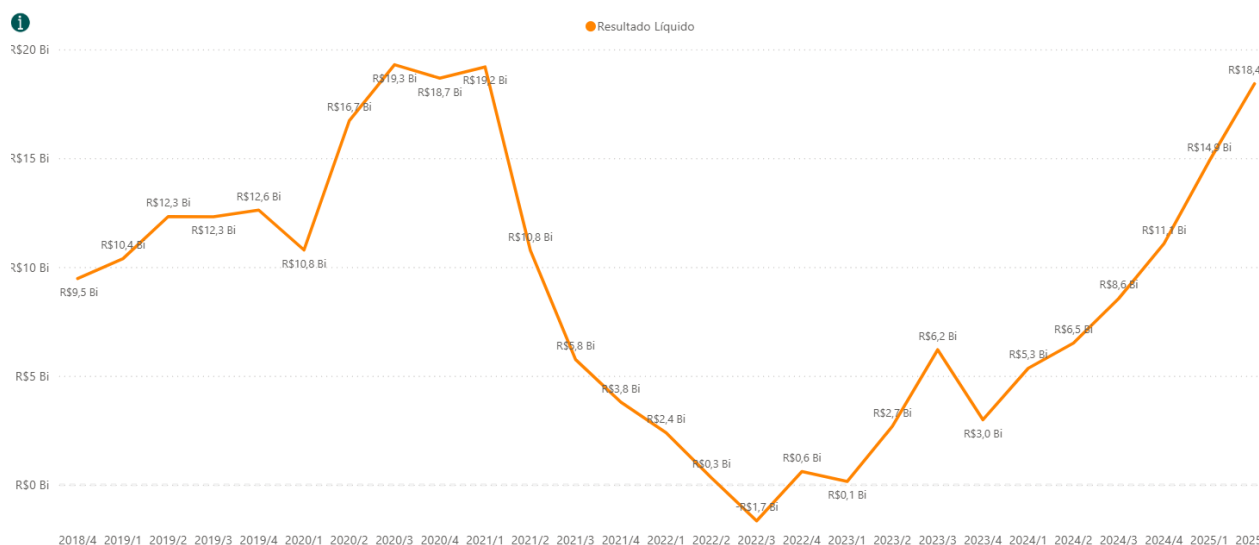
III.3.3. Ausência de estudos econométricos específicos que quantifiquem o impacto da judicialização sobre reajustes, sinistralidade e sustentabilidade do setor da saúde suplementar

429. A judicialização da saúde suplementar representa um vetor relevante de pressão econômica sobre o setor. A concessão de liminares e sentenças que obrigam as operadoras a custear procedimentos, medicamentos e terapias não previstos no Rol da ANS ou sem avaliação prévia de custo-efetividade cria ambiente de imprevisibilidade regulatória. Embora visem assegurar o direito individual do consumidor, produzem impactos financeiros imediatos não contemplados nos cálculos atuariais, que podem impactar sensivelmente os reajustes a sinistralidade e a sustentabilidade do setor da saúde suplementar dos planos de saúde.

430. Na prática, esse fenômeno pode gerar dois efeitos encadeados: (i) elevação os custos assistenciais e a sinistralidade das carteiras, reduzindo a margem operacional das empresas; (2) pressão sobre os reajustes anuais dos planos de saúde, à medida que as operadoras tendem a repassar esses custos adicionais à coletividade de beneficiários.

431. Em relação à lucratividade das operadoras, dados do Painel Econômico-Financeiro da ANS indicam que, nos últimos anos, o setor apresentou recuperação, retornando a patamares de margem próximos aos do período pré-pandemia da Covid-19. Isso sugere que, até o momento, o aumento da judicialização não comprometeu de forma significativa os resultados financeiros agregados das operadoras.

Gráfico 4 - Resultado líquido das operadoras de saúde reconhecidas por trimestre nas modalidades médico-hospitalar, odontológico e administrada de benefícios (em R\$ bilhões)



Fonte: Painel Econômico-Financeiro da ANS – Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2EyNGY3OGItNWZmYy00ZTJkLWI5YjAtMWU3OTFIZWNmNTYxIiwidCI6IjlkYmE0ODBiLTNmYTctNDJmNC1iYmEzLTBmYjEzNzVmYmU1ZiJ9>, acesso em 25/9/2025.

432. Todavia, persiste risco estrutural: a judicialização pode não se refletir imediatamente nas margens operacionais, mas tende a pressionar os reajustes das mensalidades, restringindo o acesso, elevando a inadimplência e, em última instância, comprometendo a sustentabilidade do setor. Esse risco é potencializado pelo fato de que os aumentos vêm superando, de forma recorrente, a inflação oficial.

433. O efeito é particularmente sensível em tecnologias de alto custo, como medicamentos oncológicos e terapias avançadas, que concentram parcela relevante das demandas judiciais. A ausência de previsibilidade quanto ao volume e perfil dessas determinações acentua a assimetria informacional e dificulta a precificação adequada, penalizando a coletividade em benefício de decisões individuais.

434. Esse risco se torna mais evidente quando comparado ao comportamento histórico dos preços. Segundo a Nota Técnica 37 do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde – IEPS (peça 75), entre 2006 e 2024 o preço médio dos planos de saúde aumentou cerca de 327%, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulou aproximadamente 170% no mesmo período. Esse descolamento expressivo demonstra que fatores setoriais - como incorporação de tecnologias, envelhecimento populacional, ineficiências administrativas e, potencialmente, a judicialização - desempenham papel determinante na elevação dos custos.

435. O estudo destaca ainda que esse movimento pode levar à exclusão de consumidores com menor capacidade de pagamento e à consequente sobrecarga do SUS, já pressionado por restrições orçamentárias.

436. Ressalte-se, contudo, que a decisão do STF na ADI 7.265, ao estabelecer critérios mais rigorosos para demandas judiciais envolvendo cobertura assistencial, pode contribuir para reduzir a litigiosidade futura. A Suprema Corte adotou a taxatividade mitigada: o rol da ANS é a regra, mas admite cobertura fora da lista apenas quando cumpridos cinco critérios cumulativos (prescrição médica; inexistência de alternativa adequada no Rol; comprovação robusta de eficácia e segurança; registro na Anvisa quando exigido; e inexistência de negativa expressa ou pendência de



avaliação pela ANS). Essa decisão irá balizar decisões judiciais, havendo uma tendência de reduzir a litigiosidade futura.

437. Ademais, cabe mencionar que esse TCU já realizou auditoria operacional para avaliar as ações da ANS relativas ao reajuste dos valores dos planos de saúde suplementar, por meio do TC 021.852/2014-6, apreciado pelo Acórdão 679/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler). Em suma, o TCU determinou a adoção de plano de providências, contemplando:

w) a instituição de mecanismos de atuação que permitam aferir a fidedignidade e analisar criticamente as informações econômico-financeiras enviadas à autarquia pelas operadoras de planos de saúde;

x) a reavaliação da metodologia de cálculo de reajuste máximo anual dos planos individuais de modo a prevenir os efeitos de possível cômputo em duplicidade da variação associada à atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde.

438. Esse julgado foi monitorado por meio do TC 039.246/2020-5, apreciado pelos Acórdãos 1007/2021-TCU-Plenário e 2191/2023-TCU-Plenário, ambos também de relatoria do Min. Benjamin Zymler, sendo consideradas cumpridas as determinações e recomendações propostas por este TCU.

439. Ao ser questionada sobre o tema, a Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras – Diope/ANS informou não possuir estudo específico sobre o impacto da judicialização na saúde suplementar. Entretanto, a partir do acompanhamento econômico-financeiro das operadoras realizado por meio do Documento de Informações Periódicas – Diops, observou-se que as despesas judiciais anuais representam, em média, 1,5% das despesas assistenciais totais, percentual que se encontra estabilizado nos últimos exercícios. Contudo, não foram demonstrados estudos ou dados conclusivos sobre os efeitos da judicialização na precificação dos planos (vide peça 76, p. 1-2).

440. Cabe observar que, embora o percentual de 1,5% sobre despesas assistenciais seja adequado para monitoramento operacional, a análise de sua materialidade sobre a sustentabilidade setorial requer perspectivas complementares. Com base nos dados entre 2018 e 2025, verifica-se que o setor opera com margem operacional média de 2,4% e margem líquida de 4,72%, de modo que as despesas judiciais de R\$ 3,9 bilhões anuais, embora representem 1,5% das despesas assistenciais, consomem aproximadamente 51% da margem operacional e 26% da margem líquida. Essa pressão sobre as margens de subscrição torna-se particularmente relevante considerando que metade da rentabilidade líquida provém de resultado financeiro dependente de taxas de juros elevadas, condição não sustentável no longo prazo. A realização de estudos econométricos específicos permitiria compreender os mecanismos de transmissão entre judicialização, custos e preços, conforme competência de monitoramento prevista no art. 4º, inciso XXI, da Lei 9.961/2000, não sendo tal análise suprida pelos dados contábeis atualmente disponibilizados.

Conclusão

441. Conclui-se que a judicialização, embora não tenha deteriorado de forma imediata os resultados agregados das operadoras, constitui vetor estrutural de risco à sustentabilidade do setor ao pressionar custos assistenciais e sinistralidade, com tendência de repasse aos reajustes e potencial restrição de acesso, sobretudo em tecnologias de alto custo. O descolamento histórico entre a variação dos preços dos planos e a inflação oficial, aliado à ausência de estudos conclusivos da ANS sobre o impacto do contencioso nos preços, reforça a necessidade de mensuração econométrica e de gestão ativa desse risco. A decisão do STF na ADI 7.265 mitiga parte da litigiosidade, mas não substitui a implementação de salvaguardas regulatórias e de transparência que integrem, de forma explícita, os efeitos da judicialização na precificação e no acompanhamento econômico-financeiro do setor. Nesse contexto, torna-se imperativo aprimorar a base empírica e os

instrumentos regulatórios para proteger o consumidor; evitar repasses excessivos e preservar o equilíbrio econômico-financeiro da saúde suplementar nos médio e longo prazos.

Proposta de Encaminhamento

442. *Assim, considerando os arts. 3º e 4º, inciso XXI, da Lei 9.961/2000, recomenda-se que a ANS realize de estudos econométricos para quantificar o impacto da judicialização sobre reajustes, sinistralidade e sustentabilidade do setor; a fim de permitir identificar o efeito desse fenômeno sobre os preços e custos, gerando subsídios técnicos para políticas públicas visando ao equilíbrio econômico-financeiro do setor e à proteção ao consumidor.*

III.3.4. Necessidade de aprimoramento de mecanismos institucionais de cooperação capazes de mitigar a assimetria informacional entre a ANS e magistrados

443. *Observa-se assimetria informacional entre a ANS e o Poder Judiciário na apreciação de demandas da saúde suplementar, em um contexto de crescente judicialização com potencial de desorganizar o equilíbrio econômico do setor. Embora exista Acordo de Cooperação Técnica entre a ANS e o Conselho Nacional de Justiça - CNJ (de 21/9/2024), sua execução permanece limitada, centrada em eventos e trocas pontuais. A ANS mantém coordenação para responder dúvidas sobre coberturas, porém inexistente sistema estruturado, padronizado e acessível de compartilhamento de pareceres e dados com magistrados. Somam-se, como causas apontadas, a escassez de servidores e barreiras culturais (preferência por ofícios individuais), fatores que perpetuam decisões casuísticas, fragmentação jurisprudencial e baixa previsibilidade regulatória.*

444. *Diante da crescente judicialização da saúde suplementar, possíveis efeitos sistêmicos nocivos da proliferação de decisões judiciais casuísticas podem desorganizar o equilíbrio econômico do setor, comprometendo a alocação racional de recursos e, consequentemente, a sua sustentabilidade. Em que pese a independência entre as instâncias administrativa e judiciária e o princípio constitucional do amplo acesso à Justiça destacado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, é competência legal da ANS zelar pela sustentabilidade do setor suplementar (art. 3º da Lei 9.961/2000), o que justifica uma atuação mais proativa da Agência a fim de contribuir com o sistema judiciário nos processos afetos à saúde suplementar.*

445. *Cabe destacar que, no âmbito da saúde pública, o STF determinou que, nos processos judiciais, seja juntada consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área (Súmula Vinculante 60). Essa mesma diretriz foi seguida na decisão da [ADI 7265](#) aplicada à saúde suplementar. Ademais, a Corte consolidou o entendimento de que pedidos de cobertura devem estar fundamentados em Saúde Baseada em Evidências (SBE), especialmente quando envolvem medicamentos e procedimentos não incorporados, o que justifica ainda mais a atuação da ANS no apoio ao sistema judiciário, mediante a disponibilização de informações técnicas que auxiliem na tomada de decisão e assegurem maior alinhamento entre regulação e jurisprudência.*

446. *Em 21/9/2024, a ANS firmou Acordo de Cooperação Técnica com o CNJ, com vigência de 36 meses, tendo por objeto aperfeiçoar a atuação institucional por meio de ações destinadas a garantir a assistência à saúde suplementar, a celeridade processual, a efetividade da prestação jurisdicional, o reforço da regulação e a prevenção de conflitos relacionados à saúde suplementar (peça 77).*

447. *Dentre as obrigações assumidas pela ANS, destacam-se: (i) disponibilizar informações técnicas atualizadas relativas à regulação da saúde suplementar, em especial aquelas ligadas às reclamações e demandas recebidas por seus canais; (ii) elaborar notas e pareceres técnico-científicos destinados a subsidiar decisões judiciais no âmbito da saúde suplementar; (iii) abastecer o e-NatJus com esses pareceres técnicos; (iv) elaborar plano de trabalho conjunto para viabilizar o*



fluxo de compartilhamento de documentos, dados e pesquisas entre ANS e CNJ, além de promover e participar de ações educacionais e de capacitação.

448. *Todavia, conforme resposta obtida da ANS (peça 79, p. 2-4), atualmente o acordo encontra-se em nível de execução bastante limitado, voltado sobretudo à participação em eventos e à troca de informações pontuais. Nesse contexto, a ANS informou que possui uma coordenação dedicada às respostas sobre coberturas assistenciais, que esclarece as dúvidas recebidas sobre o tema, seja com esclarecimentos gerais (regras setoriais) ou específicos (caso concreto de um beneficiário de plano de saúde), a depender da solicitação. Os Tribunais acionam a ANS apenas quando necessitam de informações técnicas específicas, inexistindo, até o momento, sistema estruturado de compartilhamento em linguagem acessível e padronizada (vide peça 73, p. 12-13).*

449. *A Agência aponta, como principais causas, (i) a escassez de servidores para demandas crescentes e (ii) obstáculos de natureza cultural - preferência por ofícios individuais, mesmo diante de orientações públicas consolidadas.*

450. *Nesse cenário, o Acordo de Cooperação Técnica firmado com o CNJ representa uma oportunidade estratégica de institucionalizar, padronizar e ampliar a interação, potencializando a visibilidade e a utilização prática dos subsídios técnicos da ANS, promovendo maior alinhamento entre regulação, decisões judiciais e sustentabilidade do setor suplementar.*

451. *A efetiva implementação do acordo de cooperação com o CNJ representa não apenas um instrumento de apoio ao Poder Judiciário, mas também uma medida estruturante para a regulação da saúde suplementar. Ao ampliar a visibilidade e o uso prático de pareceres e notas da ANS, promove-se ciclo virtuoso de decisões mais uniformes, alinhadas a critérios técnico-científicos e à sustentabilidade. Em sentido oposto, a inação ou execução meramente formal fragiliza a credibilidade, perpetuando fragmentação decisória e insegurança jurídica. Portanto, há um espaço claro para transformar essa cooperação em um vetor de racionalidade regulatória e proteção da coletividade de beneficiários.*

Conclusão

452. *Assim, conclui-se que a cooperação técnico-institucional entre a ANS e o Poder Judiciário carece de operacionalização efetiva para mitigar a assimetria informacional, reduzir a fragmentação decisória e elevar a previsibilidade regulatória, preservada a independência entre as esferas. Para tanto, a ANS pode aprimorar os mecanismos de cooperação e estruturar/padronizar um fluxo contínuo de informações - por meio de ambiente virtual seguro que disponibilize pareceres e posicionamentos técnicos, decisões administrativas, Relatórios Técnico-Científicos (RTC) e de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), além de dados agregados/anonimizados da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) -, bem como promover integração orgânica ao NatJus/e-NatJus, com observância à LGPD. Tais medidas viabilizam decisões judiciais mais alinhadas às evidências científicas e às boas práticas regulatórias, fortalecem a sustentabilidade do setor e protegem a coletividade de beneficiários.*

Proposta de Encaminhamento

453. *Dessa forma, considerando os arts. 3º e 4º, inciso XXIV, da Lei 9.961/2000, recomenda-se que a ANS, em articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), adote medidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado com esse Conselho, a fim de subsidiar magistrados nas análises de processos judiciais envolvendo saúde suplementar e, assim, reduzir a assimetria informacional, fortalecer a previsibilidade regulatória e fomentar decisões alinhadas às evidências científicas e às boas práticas regulatórias, contribuindo para a isonomia entre beneficiários e a sustentabilidade econômico-financeira da saúde suplementar, a exemplo da criação*



de ambiente virtual seguro e/ou outras alternativas administrativas e tecnológicas que os signatários entenderem pertinentes, que possibilite:

y) disponibilizar decisões administrativas, pareceres técnicos e Relatórios de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS);

z) integrar a ANS aos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus) e ao sistema e-NatJus; e

aa) disponibilizar informações individualizadas e agregadas da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) para apoiar magistrados na análise de padrões setoriais e na compreensão do funcionamento do mecanismo de mediação, sem prejuízo de sua natureza administrativa e conciliatória, e com estrito resguardo à proteção de dados pessoais e sensíveis, em conformidade com a LGPD (Lei 13.709/2018).

III.3.5. Insuficiências de dados clínicos, de equipe e de sistemas e limitações normativas na ATS reduzem a eficiência e a qualidade das decisões regulatórias da ANS

454. *Verificou-se que a Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) realizada pela ANS enfrenta fragilidades estruturais, informacionais e tecnológicas que reduzem a eficiência e a qualidade das decisões regulatórias. A ausência da Classificação Internacional de Doenças (CID) no Padrão da Troca de Informação em Saúde Suplementar (TISS) compromete a vinculação entre diagnósticos e utilização de serviços, dificultando análises epidemiológicas, estimativas de prevalência e avaliações de custo-efetividade. Soma-se a isso o quadro reduzido de profissionais na GCITS e os prazos exíguos e inflexíveis estabelecidos pela Lei 14.307/2022, que limitam a priorização estratégica e dificultam avaliações integradas de tecnologias relacionadas a uma mesma condição de saúde. Ademais, a restrição de acesso institucional a bases científicas de texto completo e a defasagem do Sistema de Gerenciamento do Rol (SISROL) - concebido para ciclos bienais - levam a controles manuais paralelos, elevando riscos operacionais e reduzindo a capacidade de monitoramento e gestão. Essas insuficiências, em conjunto, geram incertezas nas análises técnicas e podem resultar em decisões de incorporação menos robustas, com impactos sobre a sustentabilidade do setor.*

455. *A Gerência de Cobertura Assistencial e Incorporação de Tecnologias em Saúde (GCITS/ANS) identifica, como ponto crítico para a análise técnica das propostas de atualização do Rol, a não obrigatoriedade de informar o CID nas guias do Padrão TISS (RN ANS 501/2022). A não exigência decorre de decisão judicial apoiada na proteção de dados pessoais, embora a LGPD (Lei 13.709/2018) tenha posteriormente estabelecido salvaguardas e bases legais para tratamento legítimo de dados pelo poder público.*

456. *Instituído para padronizar a comunicação entre operadoras e prestadores, o Padrão TISS consolida informações assistenciais e administrativas - como faturamento, autorizações e registros de atendimentos - com o objetivo de elevar a eficiência, reduzir erros, viabilizar o acompanhamento regulatório e favorecer a interoperabilidade com o sistema de saúde. Sem o CID, perde-se a correlação entre serviços e condições clínicas, o que fragiliza a análise epidemiológica, a mensuração de prevalências, a avaliação de custo-efetividade e o acompanhamento pós-incorporação - especialmente para medicamentos com múltiplas indicações (peça 73, p. 6). Na prática, o TISS deixa de prover ligação robusta entre diagnósticos e utilização, abrindo lacunas para a gestão regulatória, os estudos de impacto econômico e a avaliação de resultados em saúde.*

457. *A área técnica utiliza o que está disponível no TISS, mas reconhece que a ausência do CID resulta em análises incompletas ou imprecisas, com prejuízos para projeção de custos e para o monitoramento de tecnologias já incorporadas. Diante disso, a gerência da ANS reforça a necessidade de aprimorar o arcabouço informacional: avaliar alternativas normativas e técnicas - coleta complementar de dados clínicos anonimizados, aperfeiçoamento de parâmetros de*

registro no TISS e uso de bases integradas (SIH/SUS, SIA/SUS/DATASUS) e registros hospitalares - e, adicionalmente, considerar alteração legislativa ou medida judicial superveniente para restabelecer a obrigatoriedade do CID no TISS, à luz dos arts. 7º, inciso III, e 11, inciso II, alínea “f”, da LGPD, que conferem legitimidade ao poder público para o tratamento de dados pessoais e sensíveis em políticas públicas de saúde e para a proteção da coletividade.

458. *No plano organizacional e de processo, a GCITS aponta fragilidades estruturais e normativas que comprometem a efetividade da atualização do Rol. Apesar de reestruturações desde 2018 (criação da GCITS e da Coordenação de Apoio à Gestão - CAGES), o quadro permanece reduzido - 28 profissionais dedicados integralmente à ATS -, acumulando, além das análises técnicas, processos participativos, demandas do Judiciário e da Ouvidoria e projetos de cooperação técnica, o que amplia ainda mais sua sobrecarga, segundo avaliação da gerência da ANS (peça 73, p. 7).*

459. *A entrada em vigor da Lei 14.307/2022 agravou o problema ao reduzir de até dois anos para prazos de 120 a 180 dias o tempo para avaliação de novas tecnologias; introduzir novas etapas; e não prever hipóteses de suspensão ou flexibilização. A legislação tampouco confere discricionariedade para priorizar análises por relevância clínica, social ou lacunas de cobertura, impondo o processamento das propostas do formulário FormRol (utilizado para a efetivação das Propostas de Atualização do Rol - PAR). Qualquer pessoa física ou jurídica pode protocolar uma PAR, utilizando o formulário eletrônico “FormRol em ordem de entrada, e a Agência deve processar as propostas recebidas pelo FormRol em ordem de entrada, ainda que já haja alternativas terapêuticas suficientes para algumas condições enquanto outras permanecem desassistidas.*

460. *Essa rigidez também inibe avaliações conjuntas de tecnologias para a mesma condição ou diferentes linhas de tratamento, reduzindo a racionalidade das decisões. Como efeito, a gestão do Rol torna-se reativa: a maior parte da equipe é absorvida por demandas do FormRol (com ênfase oncológica e farmacológica), enquanto propostas internas ou ajustes de coberturas existentes ficam em segundo plano.*

461. *Some-se a imprevisibilidade do volume de demandas e o risco de incorporação automática por descumprimento de prazos, o que pode afetar a qualidade técnica diante de tempo exíguo, complexidade crescente e equipe não expansível. Esse cenário evidencia um dilema regulatório enfrentado pela ANS: de um lado, a intenção do legislador em garantir maior celeridade na análise das tecnologias, buscando equilibrar a urgência dos beneficiários no acesso a tratamentos; de outro, a limitação de recursos humanos e a ausência de flexibilidade normativa que reduzem a capacidade da agência de conduzir análises mais abrangentes, integradas e estratégicas, dentro dos prazos estabelecidos em lei.*

462. *De certo que prazos mais reduzidos representam um avanço em favor do consumidor, garantindo acesso mais rápido a novas tecnologias, e essa lógica deve ser preservada como princípio regulatório. Por outro lado, a pressão decorrente da exigência de cumprimento de prazos exíguos e da crescente sofisticação das análises requerem esforço suplementar da ANS, podendo comprometer a qualidade do processo de atualização do Rol.*

463. *No suporte informacional e tecnológico, a complexidade das ATS - notadamente em doenças raras, com evidências limitadas - exige tutoria metodológica e, por vezes, consultas a especialistas externos. A isso se soma a ausência de acesso institucional a bases científicas pagas (texto completo), restringindo a profundidade das análises e aumentando a dependência de fontes secundárias (GCITS/ANS, peça 73, p. 6).*

464. *No campo operacional, o Sistema de Gerenciamento do Rol (SISROL) permanece desatualizado em relação ao modelo contínuo de atualização introduzido pela Lei 14.307/2022. A ferramenta foi concebida para ciclos bienais e não comporta, atualmente, a gestão individualizada das propostas, cada uma com prazos e fluxos próprios. Essa limitação obrigou a*

criação de controles paralelos e manuais, baseados em planilhas, que aumentam o risco de inconsistências e sobrecarga das equipes técnicas.

465. *Além disso, os projetos de cooperação técnica conduzidos com os Núcleos de Avaliação de Tecnologias em Saúde (NATS), tanto por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED) quanto por meio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (Proadi-SUS), embora fundamentais para apoiar a ANS na análise das propostas, ainda carecem de instrumentos adequados de monitoramento integrado. Esses projetos abrangem a elaboração de estudos técnico-científicos para avaliação de tecnologias em saúde, essenciais para subsidiar as decisões sobre a incorporação de novos procedimentos ao Rol. Entretanto, o acompanhamento da execução e dos resultados ocorre, também, por meio de planilhas e controles manuais, o que dificulta a consolidação de informações, a avaliação em tempo real e a tomada de decisão gerencial.*

466. Conclusão

467. *Conclui-se que as limitações de dados clínicos, de equipe e de sistemas de informação na ATS restringem a capacidade da ANS de produzir decisões tecnicamente consistentes, tempestivas e alinhadas à sustentabilidade da saúde suplementar. O enfrentamento desse quadro requer melhorias estruturantes: reavaliação da obrigatoriedade do CID no TISS com salvaguardas de proteção de dados; reforço da capacidade técnico-operacional da GCITS; flexibilização normativa para priorização e organização estratégica das análises; acesso institucional ampliado a bases científicas; modernização do SISROL; e integração do monitoramento das parcerias com NATS. O fortalecimento desses pilares é condição essencial para assegurar maior segurança regulatória, previsibilidade de impacto orçamentário e efetividade no processo de atualização do Rol, preservando o interesse público e a proteção da coletividade de beneficiários.*

468. *Não obstante, no que tange à reforço da capacidade técnico-operacional da GCITS e à necessidade de modernização do SISTOL não será proposta recomendação específica, uma vez que esses assuntos estão abordados no Tema 1 desta auditoria. Os demais pontos serão objetivo de proposta de encaminhamento conforme item abaixo.*

Proposta de Encaminhamento

469. *Ante o exposto, serão propostas as seguintes **recomendações** à ANS:*

a) avaliar a conveniência de propor alternativas normativas e técnicas, em articulação com o Ministério da Saúde, para que seja restabelecida a obrigatoriedade do CID no Padrão TISS, mediante ajuste normativo/legislativo ou medida judicial superveniente, fundamentada na LGPD (Lei 13.709/2018, arts. 7º, inciso III, e 11, inciso II, alínea “f”), de forma a aperfeiçoar a análise epidemiológica, a mensuração de prevalências, a avaliação de custo-efetividade e o acompanhamento pós-incorporação de tecnologia de saúde;

b) avaliar conveniência de propor alternativas normativas e técnicas, em articulação com o Ministério da Saúde, a fim de instituir hipóteses excepcionais de flexibilidade de prazos ou priorização de análises de ATS com base em critérios objetivos e públicos (p. ex., impacto epidemiológico, ausência de alternativas terapêuticas, custo-efetividade/impacto orçamentário, relevância clínica), permitindo avaliações conjuntas por condição/linha de cuidado quando isso aumentar a racionalidade técnica, mas preservando a celeridade estabelecida na Lei 14.307/2022, devendo ser publicizadas as justificativas técnicas dos casos concretos da flexibilização/priorização/avaliação conjunta, a fim de garantir transparência e isonomia das análises;

c) avaliar a conveniência e oportunidade de ampliar o acesso institucional da Agência a bases científicas de texto completo (bibliotecas/repositórios de revisões sistemáticas, bases biomédicas e econômicas de saúde), por meio de contratações ou consórcios públicos, com gestão de licenças, repositório institucional para compartilhamento interno e capacitação metodológica da equipe, a fim de elevar a profundidade e a qualidade das análises de ATS e reduzir a dependência de fontes secundárias.

III.3.6. Dependência de bases internas e ausência de intercâmbio rotineiro com o Judiciário reduzem a efetividade da fiscalização da ANS

470. Constatou-se que, embora a ANS informe utilizar “fontes múltiplas” para a fiscalização - à luz da Lei 9.961/2000 (art. 4º, incisos XXIII e XXXVI) e da RN/ANS 483/2022 (art. 13, inciso V) -, na prática o núcleo decisório permanece fortemente ancorado em bases internas sob sua governança, especialmente as reclamações registradas nas Notificações de Intermediação Preliminar (NIP) e nos indicadores consolidados no Índice Geral de Reclamações (IGR). Esse arranjo reduz o potencial de a ANS adotar regulação mais abrangente, multifonte e preventiva.

471. Nas respostas oficiais encaminhadas à auditoria, a Diretoria de Fiscalização (Difis) sustenta que essa opção decorre da necessidade de trabalhar com dados com rastreabilidade e confiabilidade sob custódia da própria Agência, tomando as demandas da NIP como principal insumo para monitoramento e seleção de alvos, e o IGR como métrica primária nas Ações Planejadas Preventivas e Focais de fiscalização (APP/APF). A Difis registra, ainda, que o volume de NIP confere “representatividade suficiente” para o diagnóstico regulatório e que o IGR é a referência para enquadramento nas ações, podendo ser complementado por informações internas de outras diretorias ou de entidades externas, quando relacionadas a violações setoriais. Segundo informado, apenas em 2024 foram recebidas mais de 375 mil reclamações, número considerado suficiente para identificar os principais problemas enfrentados pelos beneficiários e as operadoras com maior índice de inconformidades (peça 82, p. 18 e 21).

472. A Diretoria argumenta, ainda, que o volume de reclamações administrativas que recebe é muito superior ao observado em plataformas de defesa do consumidor, como consumidor.gov.br e SINDEC/Procons. Esse fato, segundo a ANS, justificaria a priorização de suas próprias bases para o planejamento fiscalizatório.

473. A Difis acrescenta que, pela experiência institucional acumulada, as demandas de outras origens - especialmente de órgãos externos - em geral convergem com os resultados extraídos do Painel do IGR, reforçando a confiabilidade do indicador como instrumento de monitoramento. Contudo, não foram apresentados a esta equipe de auditoria elementos comprobatórios que evidenciem essa convergência.

474. Essa ênfase em fontes internas é coerente com o desenho metodológico aprovado na Análise de Impacto Regulatório (AIR/CP-147), voltada ao aprimoramento do modelo de fiscalização. O documento reafirma a centralidade de NIP/IGR e propõe um modelo híbrido (amostragem nas análises individualizadas e expansão das ações planejadas) justamente porque a capacidade institucional para examinar caso a caso ficou saturada, conforme será explicado mais à frente neste relatório. A AIR também recomenda maior uso de informação integrada e de tecnologia para apoiar a priorização e o foco em risco, em alinhamento com boas práticas internacionais (peça 81).

475. Não obstante, persiste limitação relevante: a integração sistemática com dados externos - notadamente do Poder Judiciário - ainda não compõe rotina normativa ou operacional de planejamento da Difis. Em 21/9/2024, a ANS firmou Acordo de Cooperação Técnica com o CNJ (vigência de 36 meses), que prevê intercâmbio de informações e pareceres técnicos, além do

compartilhamento de dados sobre demandas judiciais em saúde suplementar. Contudo, os próprios documentos da ANS indicam caráter pontual dessas interações, sem evidência de que séries de dados judiciais estejam incorporadas como insumo recorrente de seleção em APP/APF, tampouco que retroalimentem indicadores operacionais de risco, o que limita seu uso como fonte efetiva e contínua de informação regulatória (peça 82, p. 18-19).

476. *A relevância dessa lacuna se acentua porque a judicialização tem magnitude comparável ao universo administrativo captado pela ANS. Segundo o Painel Saúde do CNJ, somente em 2024 ingressaram aproximadamente 303 mil novos processos relacionados ao direito à saúde, e, nos primeiros seis meses de 2025, esse volume atingiu 185 mil. Esses montantes ilustram um estoque informacional externo potencialmente útil para detecção de padrões de conduta e de falhas sistêmicas que eventualmente não emergem - ou emergem tardiamente - nas bases internas. Ademais, o elevado índice de êxito judicial dos beneficiários em diversas ações indica que parte desses conflitos decorre de lacunas regulatórias ou de condutas empresariais que não estão sendo plenamente captadas pelos mecanismos administrativos da ANS.*

477. *Em consequência, a dependência de bases internas - embora robustas - reduz o potencial de a ANS adotar uma regulação mais abrangente, multifonte e preventiva. A lacuna normativa sobre integração interinstitucional e sobre o uso sistemático de dados externos como insumo de planejamento fragiliza o caráter sistêmico da fiscalização e restringe a capacidade de identificar precocemente riscos regulatórios, padrões abusivos e causas estruturais da judicialização.*

478. *Ademais, embora a ANS tenha avançado na transparência e na gestão dos conflitos entre planos de saúde e beneficiários com a criação do Painel da TIR (Taxa de Intermediação Resolvida), tal avanço não substitui o valor preditivo de integrar sinais judiciais ao pipeline de fiscalização.*

Conclusão

479. *Constata-se que a ênfase da ANS em bases internas (NIP/IGR) - embora valiosas pela rastreabilidade e cobertura -, combinada à ausência de intercâmbio rotineiro e normatizado com o Poder Judiciário e órgãos de defesa do consumidor, reduz a efetividade e o caráter preventivo da fiscalização. Dada a magnitude e o potencial informativo das demandas judiciais, a não incorporação sistemática desses sinais fragiliza a detecção precoce de padrões abusivos e de riscos regulatórios, estreitando o campo de visão do planejamento (APP/APF) e limitando a inteligência regulatória. Sugere-se, portanto, institucionalizar mecanismos permanentes de integração multifonte, com salvaguardas de proteção de dados e com uso explícito desses insumos em modelos de priorização baseados em risco, preservada a independência entre esferas e a legalidade.*

Proposta de Encaminhamento

480. *Diante desse cenário, considerando o art. 4º, incisos XXIII e XXXVI, da Lei 9.961/2000 e o art. 13, inciso V da RN/ANS 483/2022, bem como os objetivos dispostos no Acordo de Cooperação Técnica com o CNJ de 21/9/2024, **recomenda-se** que a ANS que avalie a conveniência de adotar medidas para institucionalizar, de forma normativa e permanente, a integração interinstitucional com o Poder Judiciário e demais órgãos de defesa do consumidor, a fim de utilizar sistematicamente dados externos - especialmente de processos judiciais - como insumo para o planejamento e a priorização das ações fiscalizatórias, com o objetivo de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e ampliar sua capacidade de atuação preventiva frente aos riscos que contribuem para a judicialização da saúde suplementar.*

III.3.7. Fiscalizações predominantemente reativas e individualizadas e defasagem dos valores das multas aplicáveis comprometem a eficácia do enforcement regulatório da ANS

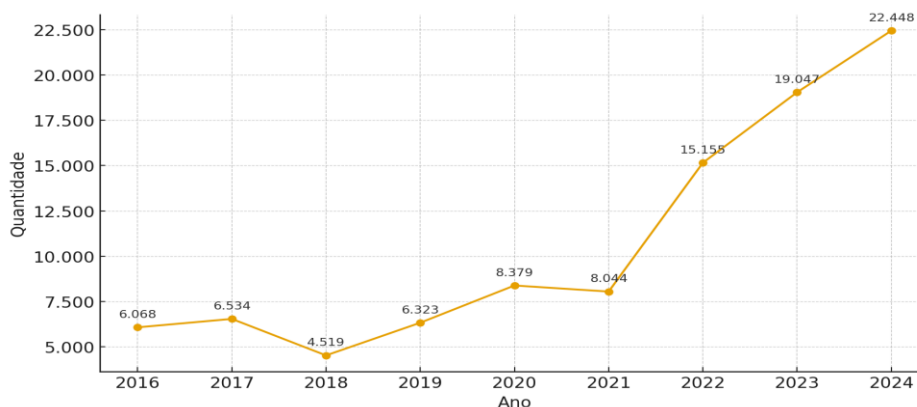
481. Verificou-se que o modelo de fiscalização atualmente adotado pela ANS apresenta predominância de ações reativas e individualizadas, fortemente orientadas por reclamações registradas na Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) e convertidas em processos sancionadores. Essa dinâmica tem resultado em sobrecarga operacional, acúmulo crescente de processos pendentes, risco de prescrição e redução da capacidade de atuação preventiva e orientada ao risco pela Agência. Simultaneamente, a defasagem histórica dos valores de multas aplicáveis, sem atualização monetária desde 2006, associada a baixas taxas de pagamento e dívidas quanto à efetiva recuperação dos valores, compromete o poder dissuasório das penalidades previstas na RN 489/2022, reduzindo seu impacto pedagógico e sua função de indução de condutas adequadas no mercado.

482. O relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente à Consulta Pública 147, intitulado “Aprimoramento do modelo de fiscalização adotado pela ANS”, identificou restrições relevantes à capacidade institucional e normativa da Agência para exercer, de forma eficiente, suas funções fiscalizatórias e sancionatórias. O documento foi elaborado como subsídio à revisão da Resolução Normativa 483/2022, que disciplina a estruturação e a execução das ações de fiscalização da ANS, e da RN 489/2022, que trata da aplicação de penalidades (peça 81).

483. Segundo o diagnóstico apresentado, o modelo atualmente adotado encontra-se sob pressão crescente em virtude do volume elevado de reclamações recebidas por meio das Notificações de Intermediação Preliminar (NIP). Embora esse instrumento tenha natureza conciliatória, tem sido utilizado, na prática, como extensão dos canais de atendimento das operadoras, o que tem gerado sobrecarga operacional e redução da capacidade de resposta da Agência. O AIR registra que, mesmo com o crescimento expressivo do número de NIP, a taxa de resolutividade manteve-se estável, revelando a saturação do modelo vigente.

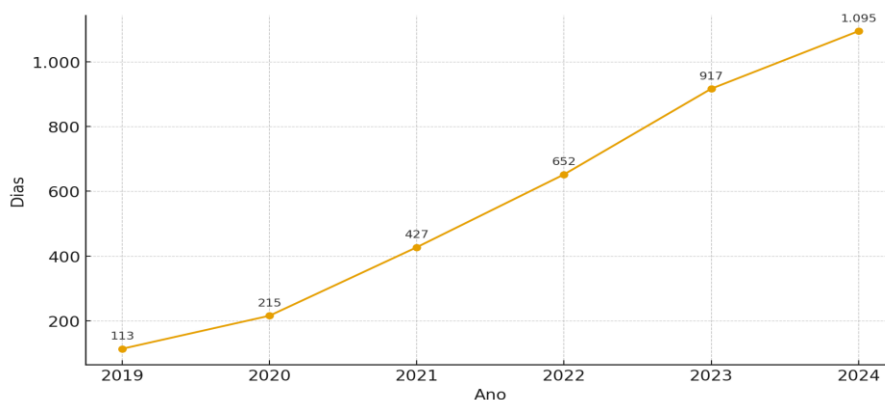
484. A ANS reconhece limitações de recursos humanos e orçamentários para analisar, individualmente, todas as demandas não resolvidas na NIP, o que compromete a tempestividade e eleva o risco de prescrição administrativa de processos sancionadores. O volume de casos supera a capacidade de processamento da Diretoria de Fiscalização (Difis), dificultando o acompanhamento continuado das operadoras e a atuação corretiva em tempo oportuno. Os Gráficos 1 e 2 abaixo demonstram o crescimento do estoque e o alongamento de prazos decisórios em 1ª Instância na ANS.

Gráfico 5 - Acervo de Processos (2016–2024) em trâmite na 1ª Instância (Difis)



Fonte: Relatório Anual de Gestão da ANS de 2024.

Gráfico 6 - Tempo médio em dias para decisão final em 1ª Instância dos processos sancionatórios (Difis)



Fonte: Relatório Anual de Gestão da ANS de 2020-2024

485. Conforme demonstrado na peça 84, p. 4, esse quadro é ainda mais problemático quando analisado o estoque de processos por servidor que atua diretamente na função fiscalizatória, excluindo os servidores com função de produzir atos em caráter mais residual (ex: chefes de Núcleo que supervisionam as atividades e assinam decisões), e incluídas, no acervo de processos, as demandas que ainda aguardam a lavratura do Auto de Infração (ato inaugural do processo sancionador):

Tabela 4 - Passivo processual total e carga média por fiscal

o	An	Pas sivo Total (1)	Fis cais (2)	Mé dia passivo por servidor
/20	dez	118	14.	80 ,48
/21	dez	633	15.	80 ,41
/22	dez	807	25.	75 ,09
/23	dez	250	33.	77 ,82
/24	dez	629	41.	83 ,55
/25	ago	018	46.	88 ,93

Fonte: Difis/ANS - SIF Consulta.

Nota: (1) Considerado o passivo processual em todas as fases ao final de cada ano analisado, incluindo demandas aguardando abertura de Auto de Infração. (2) Considerados os fiscais que produziram mais de 100 documentos no ano.

486. O relatório reconhece o excesso de foco em fiscalizações reativas e individualizadas, baseadas quase exclusivamente em casos originados de reclamações, em detrimento de ações planejadas e estratégicas que possam identificar padrões de conduta setorial. Essa concentração de esforços em processos individuais torna o modelo pouco sustentável e limita a

capacidade da ANS de atuar de forma preventiva e orientada a risco. Os quantitativos das fiscalizações reativas e planejadas estão descritos na tabela abaixo (vide peça 84, p. 3 e 80, p. 1).

Tabela 5 - NIP recebidas × Fiscalizações Reativas (processos instaurados)

<i>o</i>	<i>An</i>	<i>NIP</i>	<i>Qtd.</i>	<i>Qtd. Processos</i>	<i>%</i>
				<i>instaurados</i>	<i>Processos/NIP</i>
20	20	08	149.3	12.782	8,56%
21	20	26	188.2	11.421	6,07%
22	20	37	234.9	15.543	6,62%
23	20	74	353.8	14.021	3,96%
24	20	24	375.9	9.707	2,58%
25 (até ago.)	20	57	215.2	16.307	7,58%

Fonte: Difis/ANS. Quantitativo de NIP: Painel de Demandas NIP. Quantidade de processos instaurados: Relatórios RAG (anos anteriores) e SIF Consulta – Relatório Mensal (2025).

Tabela 6 - Quantitativos de ações de fiscalizações planejadas (diligências) – últimos 5 anos

<i>Ações realizadas</i>	<i>020</i>	<i>021</i>	<i>022</i>	<i>023</i>	<i>024</i>	<i>025</i>	<i>otais</i>
<i>IF (Intervenção Fiscalizatória)</i>			0				6
<i>APF (Ação Planejada Focal de Fiscalização)</i>				9	1	7	0
<i>APP (Ação Planejada Preventiva de Fiscalização)</i>							
<i>Diligências incidentais</i>							

Fonte: Controle interno da Coordenadoria de Ações Planejadas – COPLA. Período: até 7 de outubro de 2025.

Notas: (1) Os dados referem-se ao quantitativo de diligências realizadas no âmbito das ações de fiscalização planejada (in loco e remotas, incluindo reuniões inaugurais, de seguimento e de acompanhamento). (2) IF – Intervenção Fiscalizatória (descontinuada em razão da saturação do indicador da IN 13/2016). (3) Diligências incidentais: diligências in loco realizadas de forma incidental em operadoras com processos em curso da APF e IF, para fins de acompanhamento. (4) 2025: dados até 7 de outubro de 2025.

É válido reforçar que, segundo informações apresentadas pela Difis (peça 84, p. 3), além dos 16.307 processos autuados até agosto em 2025, há mais 15.204 demandas na fila de análise com status “Aguardando a Lavratura de Auto de Infração”, que podem vir a ser convertidos em novos processos sancionatórios. Assim, somados os processos autuados no ano de 2025, as demandas aguardando a lavratura do auto de infração e o acervo de processos em trâmite proveniente de anos anteriores, o passivo processual total da Difis/ANS atinge 46.018 demandas pendentes de análise conclusiva em 1ª Instância, conforme destacado na

487. **Tabela 6** acima.

488. *Como alternativa, o AIR propõe a adoção de um modelo híbrido de fiscalização, combinando a análise individual de casos relevantes com ações planejadas por amostragem ou critérios de materialidade, de modo a otimizar o uso dos recursos disponíveis e ampliar o alcance da atuação regulatória. Essa proposta, porém, ainda não foi incorporada de maneira formal ao marco normativo da ANS, permanecendo em fase de discussão e sem cronograma definido para implementação.*

489. *Ainda segundo a AIR referente à Consulta Pública 147, outra limitação relevante diz respeito à defasagem dos valores das multas aplicáveis, sem atualização monetária desde 2006, quando a RN 124/2006 foi publicada. Do ponto de vista jurídico-econômico, o poder dissuasório atual é limitado por teto legal de multas previsto no art. 27 da Lei 9.656/1998 (mínimo de R\$ 5 mil e máximo de R\$ 1 milhão, podendo ser majorada caso comprovado o efeito coletivo) e por defasagens históricas de valores e de critérios consolidados na RN 489/2022 (como ausência multa diária e de sanções não pecuniárias em de descumprimento que gere risco ou consequência danosa à saúde do beneficiário); somam-se dúvidas sobre a efetiva arrecadação das penalidades. Isso reduz o poder dissuasório das penalidades e enfraquece o caráter pedagógico das sanções previstas na RN 489/2022. Essa defasagem, associada à morosidade processual, compromete a eficácia do enforcement regulatório e a confiança dos beneficiários na atuação da Agência. A tabela a seguir demonstra o volume de instauração de processos administrativos sancionadores, valores de multas aplicadas, taxa de pagamento e de insubsistência, evidenciando o comprometimento do enforcement regulatório (vide peça 80, p. 3):*

Tabela 7 - Valores de multas aplicadas, taxas de pagamento e de insubsistência

<i>no</i>	<i>Multas Aplicadas (em R\$)</i>	<i>taxa de pagamento</i>	<i>Taxa de insubsistência</i>
020	553.42 0.709,26	3%	5%
021	580.84 8.344,18	8%	1%
	526.88		1



022	0.162,28	7%	%
023	8.086,72	2%	%
024	0.811,62	%	%

Fonte: Difis/ANS - Relatórios RAG.

Nota: As taxas de pagamento foram baseadas nos valores das multas arrecadadas. A taxa de insubsistência refere-se à seguinte fórmula: (Multas Canceladas + Exigibilidade Suspensa) / Multas Aplicadas.

Conclusão

490. Ante o exposto, conclui-se que o modelo fiscalizatório atualmente em vigor apresenta fragilidades estruturais, normativas e operacionais que comprometem a efetividade e a tempestividade da atuação da ANS: (i) excesso de foco reativo e individualizado; (ii) capacidade humana e tecnológica insuficiente frente ao volume; (iii) risco de prescrição; (iv) defasagem das penalidades e incerteza arrecadatória. O conjunto limita a prevenção de condutas irregulares e a pronta correção de infrações, com reflexos para a confiança dos beneficiários e para a sustentabilidade do setor. Ainda, constatou-se a ausência de atualização monetária das penalidades que, somada à limitada execução financeira das multas aplicadas, diminui substancialmente o efeito dissuasório do regime sancionatório, reduzindo sua aptidão para orientar condutas e desestimular reincidências.

Proposta de Encaminhamento

491. Dessa forma, considerando o art. 4º, incisos XXIX e XXX, da Lei 9.961/2000, **recomenda-se** que a ANS avalie a conveniência e oportunidade de adotar de medidas voltadas à revisão e aprimoramento do modelo de fiscalização e punitivo previsto nas RN 483/2022 e 489/2022 com vistas a aprimorar a sua eficácia regulatória, de forma a:

bb) combinar a análise individual das reclamações dos beneficiários dos planos de saúde com ações planejadas e estratégicas que possam identificar padrões de conduta setorial, de modo a otimizar o uso dos recursos disponíveis e ampliar o alcance da atuação regulatória, com os estabelecimentos de regras explícitas de priorização por relevância, risco e abrangência de beneficiários, a luz do que fora discutido no âmbito da Análise de Impacto Regulatório 147 (peça 81); e

cc) avaliar, em conjunto aos órgãos competentes, alternativas para atualização monetária e/ou reindexação dos valores de multa, bem como ajustes de dosimetria e demais critérios das normas pertinentes, que preservem proporcionalidade e efetividade dissuasória, a fim de assegurar a sua aptidão para orientar condutas e desestimular reincidências.

III.3.8. Restrições orçamentárias, limitações tecnológicas do SIF e insuficiência de pessoal comprometem a efetividade fiscalizatória da ANS

492. As evidências analisadas indicam que a capacidade de entrega da Diretoria de Fiscalização (Difis) está condicionada por três vetores entrelaçados: (i) restrições orçamentárias recorrentes, que reduz previsibilidade e execução de contratos críticos; (ii) limitações tecnológicas do SIF - o Sistema Integrado de Fiscalização que registra, instrui, tramita e publica os processos sancionadores - ainda sustentado em tecnologia legada (ASP/mo de compatibilidade do Internet Explorer - IE), o que encarece manutenção, dificulta integrações e restringe a adoção de analítica/IA; e (iii) insuficiência e dispersão de pessoal qualificado, dado que parte do corpo técnico acumula

atividades de atendimento, diligências e articulação nos Núcleos, e não atuam integralmente na instrução de processos.

493. Os demonstrativos enviados à auditoria evidenciam bloqueios e contingenciamentos que comprimem as despesas discricionárias da área, com liberações tardias ao longo do exercício. Esse quadro pressiona a modernização do SIF, a manutenção/renovação de contratos de TI e as capacitações, além de alongar cronogramas de iniciativas estruturantes (integração de bases, automação e transparência ativa). A Agência também reporta pressão estrutural sobre as fontes de custeio (queda e judicialização da Taxa de Saúde Suplementar), ampliando a dependência do Orçamento-Geral da União (OGU). O efeito regulatório é concreto: (i) maior tempo de ciclo instrutório; (ii) menor automação na coleta e no cruzamento de evidências; (iii) dificuldade de integrar dados externos (Judiciário, Procons/SINDEC, consumidor.gov) ao planejamento de ações; e (iv) elevação do risco de prescrição administrativa (peça 85).

Tabela 8 - Evolução das despesas com fiscalização na ANS (jan-2020 a set-2025)

	2020 c/		2021 c/		2022 c/	
	RAP		RAP		RAP	
Objeto	ontrato	xecutado	ontrato	xecutado	ontrato	xecutado
Central de Relacionamento	.949.925	.942.933	4.502.578	3.346.926	4.108.350	4.484.645
Telefonia 0800 + SMS	43.334	51.548	59.823	73.475	48.921	87.140
Viagens DIFIS	-	26.044	-	.728	-	69.325
Núcleos ANS	5.324.055	1.507.918	1.769.887	8.133.548	9.093.981	6.555.433
Apoio Administrativo Sede	-	-	24.803	45.864	1.064.918	1.270.877
Total	3.817.314	8.028.442	7.457.092	2.507.540	4.715.370	2.707.378

	2023 c/		2024 c/		jan a set/2025	
	RAP		RAP		C E	
Objeto	ontrato	xecutado	ontrato	xecutado	ontrato*	xecutado
Central de Relacionamento	.653.715	.716.508	.264.376	.132.532	.110.271	.501.550
Telefonia 0800 + SMS	50.057	44.734	70.434	87.486	02.826	05.473
Viagens DIFIS	-	15.115	-	3.041	-	93.595
Núcleo	-	-	-	-	-	-

os ANS	.352.983	.263.983	.263.196	.293.811	.427.377	.868.796
Apoio Administrativo Sede	.163.056	73.942	.380.234	.094.517	990.017,02	726.712,56
Total	6.819.807	4.114.282	6.578.241	4.301.386	2.030.491	.696.127

*Proporcional 9 meses | **Apoio Administrativo Sede até ago/2025. Fonte: DIRAD/DIFI – ANS.

494. A própria Difis reconhece que o SIF opera em plataforma obsoleta, impondo o duplo esforço de manter o legado e, simultaneamente, evoluir para uma arquitetura moderna - front-end sem dependência do descontinuado Internet Explorer e back-end com API (pontos de acesso padronizados que permitem a outros sistemas trocarem dados de forma segura e auditável, viabilizando integrações e automações), com trilhas de auditoria e melhor governança/segurança de dados. Há iniciativas em curso para uso de Inteligência Artificial na fase pré-processual (triagem e classificação), mas sua continuidade depende de estabilidade orçamentária e da atualização da plataforma. Na prática, as limitações do SIF e do ecossistema de TI reduzem a capacidade de: (a) coletar e cruzar evidências em escala; (b) automatizar tarefas repetitivas; (c) usar dados externos como gatilho para ações planejadas; e (d) monitorar, com indicadores operacionais, a qualidade e a tempestividade do fluxo sancionatório. Esse conjunto de limitações constam nas peças 80, 82 e 84.

495. Adicionalmente, nesses documentos a Difis aponta que o SIF apresenta, como limitações técnicas: operação restrita à intranet com acesso remoto por VPN/VM, dependência do modo de compatibilidade do Edge/IE e modelagem de dados desatualizada frente à evolução regulatória. Como limitações funcionais, menciona também (i) baixa qualidade das entradas de reclamações (erros/incompletudes); (ii) respostas imprecisas das operadoras que exigem retrabalho; (iii) excesso de etapas manuais herdadas do processo em papel; e (iv) inexistência de mecanismos de IA para triagem, priorização e detecção de padrões. Essas limitações geram impacto direto: maior tempo de processamento e instrução, mais retrabalho, menor produtividade e dificuldade de integração com outros sistemas, o que reduz a efetividade da fiscalização.

496. No que tange à força de trabalho, a planilha demonstra a compressão do efetivo e mudança na composição justamente nos perfis operacionais que dão vazão ao crescente estoque de casos (peça 78, p. 1-2).

Tabela 9 - Força de trabalho – Difis (2017 – 2015)

DIFIS	dez/17	dez/18	dez/19	dez/20	dez/21	dez/22	dez/23	dez/24	ago/25
Ativo permanente	65	61	57	58	60	58	61	61	70
Analista administrativo	3	3	2	4	4	2	3	3	3
Especialista em regulação	36	30	30	30	33	35	38	38	50
Técnico administrativo	7	8	8	9	9	9	8	8	8
Técnico em regulação	19	20	17	15	14	12	12	12	9
Estagiário	9	2	2	1	1	5	5	4	1

<i>Exercício descentralizado</i>	1	1	2	2	2	1	1	1	1
<i>Requisitado</i>	2	3	3	1	1	1	1	1	1
<i>Terceirizado/apoio adm</i>	26	24	25	26	22	21	20	14	15
<i>Redistribuído</i>	1	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Contrato temporário</i>	13	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sem vínculo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total geral	117	91	89	88	86	86	88	81	89

**Nota: 2025: posição em agosto de 2025. Fonte: Difis/ANS (dez/2017 a ago/2025)*

497. O Total Geral caiu de 117 (dez/2017) para 81 (dez/2024), com recuperação parcial para 89 (ago/2025). No mesmo intervalo: *Técnicos em Regulação* passaram de 19 para 9 (-52,6%); *Terceirizados/Apoio Administrativo*, de 26 para 15 (-42,3%); *Estagiários*, de 9 para 1 (-88,9%); e *Contratos Temporários*, de 13 para nenhum. Em sentido oposto, houve aumento de *Especialistas em Regulação* (36 para 50), positivo para análises complexas e normativas, porém insuficiente para compensar a perda de capacidade operacional nas etapas intensivas em trabalho (diligências, instrução probatória e saneamento de autos).

498. Além da redução do quadro funcional, foi mencionada fragilidade na alocação e no foco das equipes da Difis, decorrente da dispersão de servidores em múltiplas frentes de atuação (atendimento a beneficiários, articulação institucional local, diligências e apoio a outras diretorias) e do acúmulo de funções entre atividades sancionatórias e não sancionatórias. Esse arranjo reduz a disponibilidade líquida para a instrução processual e pode provocar descontinuidades nos autos - com revezamento de responsáveis e perda de contexto técnico -, o que eleva o tempo de ciclo e aumenta o risco de prescrição administrativa, com impacto direto sobre a atuação regulatória da Agência (peça 80, p. 8).

499. Cabe ressaltar que se encontra em estudo, no âmbito da ANS, a adoção de uma lógica de fiscalização em modelo híbrido - combinando análises por amostragem e ações planejadas -, com vistas a mitigar a sobrecarga do modelo reativo e orientar a atuação por risco. Diante dessa mudança, cabe à Agência realizar estudo específico para reavaliar a necessidade de pessoal da área de fiscalização, ajustando quantitativo e perfil às novas rotinas e à real demanda.

Conclusão

500. Assim, conforme apresentado acima, a efetividade da fiscalização da ANS encontra-se com limitações decorrentes do subinvestimento continuado, obsolescência de sistema crítico (SIF) e insuficiência de pessoal. Sem previsibilidade orçamentária para modernizar o SIF e reforçar quadros, a atuação tende a permanecer reativa, com baixa capacidade preventiva e menor efeito dissuasório sobre reincidências e padrões setoriais. Em suma, bloqueios e liberações tardias atrasam contratações, capacitações e manutenção/modernização de sistemas, gerando subexecução e até multas contratuais - o que perpetua gargalos operacionais e limita a recomposição/qualificação da força de trabalho.

501. Avaliam-se como necessárias ações que: visem preservar a previsibilidade orçamentária, de assegurar, no PPA/LOA e no Plano Anual de Contratações, dotação dedicada à modernização do SIF e à manutenção de serviços críticos de TI, evitando contingenciamentos que prejudiquem cronogramas e entregas. Bem como, cabe a ANS a realização de um estudo técnico a fim de identificar a adequação de pessoal à nova lógica de fiscalização, com foco em perfis técnico-



operacionais e analíticos, de forma a ajustar alocações e eventuais provimentos conforme as novas rotinas, após a revisão e aprimoramento do modelo fiscalizatório recomendado anteriormente neste relatório (combinação de análises por amostragem e ações planejadas).

Proposta de Encaminhamento

502. Não obstante, uma vez que esses assuntos (restrição orçamentária e limitações de sistemas de TI e do quadro de pessoal) estão abordados no Tema 1 desta auditoria, não será proposta específica.

IV. CONCLUSÃO

503. A auditoria foi conduzida conforme as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portarias TCU 185/2020), o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e os princípios do Guia Fiscalizando com Foco no Cidadão (TCU/2025), buscando gerar benefícios concretos aos beneficiários dos planos de saúde, destinatários finais da regulação. Ao abordar os três temas (governança e autonomia institucional; modelo assistencial e regulatório orientado por valor; e procedimentos de alto custo e judicialização), a auditoria priorizou resultados que fortaleçam a sustentabilidade, transparência e efetividade da atuação da Agência, promovendo um sistema suplementar eficiente, equitativo e centrado na qualidade da atenção ao cidadão.

504. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas:

Tema 1 - Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS

Questão 1 - Em que medida as limitações de recursos, a indefinição quanto à governança da política de saúde suplementar e as deficiências na interoperabilidade dos sistemas e no uso estratégico de dados têm comprometido a capacidade institucional da ANS de exercer uma regulação efetiva e coordenada, com impactos sobre a proteção dos beneficiários contra riscos assistenciais e sistêmicos, a coerência das políticas públicas e a sustentabilidade do setor?

505. A análise demonstrou que a atuação regulatória da ANS tem sido afetada por restrições orçamentárias recorrentes, perda estrutural de arrecadação em razão da fragilidade jurídica da TSS, carência de pessoal especializado e dificuldades para contratar e modernizar sistemas tecnológicos. Somam-se a isso fragilidades na governança interinstitucional, notadamente a baixa atuação do Consu, a atuação limitada e a reduzida capacidade de articulação estratégica do Ministério da Saúde, a insuficiência de mecanismos estruturados e formais de definição de diretrizes, supervisão e acompanhamento do setor, bem como deficiências na interoperabilidade e no uso estratégico de dados.

Tema 2 - Modelo assistencial e regulação orientada por valor

Questão 2 - Em que medida a atuação regulatória da ANS tem promovido a concorrência entre operadoras e prestadores com base no valor entregue ao paciente – considerando desfechos clínicos mensuráveis e custos por ciclo de cuidado – e como as limitações no intercâmbio estruturado de dados assistenciais impactam essa indução? Há iniciativas articuladas com o Ministério da Saúde que apoiem a superação dessas barreiras?

506. A análise verificou que os programas e ações da ANS voltados à indução de qualidade e competição baseada em valor não têm demonstrado efetividade para reorientar a competição setorial de volume e preço para dimensões de resultados clínicos e custos por ciclo de cuidado. O Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, embora estratégico,

permanece em estágio incipiente após quinze anos de discussões, sem plano estruturado, sem padronização de resultados clínicos e operando com recursos institucionais limitados, não tendo respondido aos desafios de sustentabilidade do setor. Quanto à articulação institucional e à infraestrutura de dados, a ausência de plano estratégico formal conjunto ANS-MS, a inexistência de instância de coordenação permanente e a fragmentação dos sistemas de informação não demonstram ser capazes de viabilizar política nacional integrada, seja para a própria saúde suplementar, seja para aproveitar as complementaridades entre SUS e saúde suplementar.

Tema 3 - Procedimentos de Alto Custo/Impacto Financeiro e Judicialização da Saúde Suplementar

Questão 3 - Em que medida as ações da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) têm sido eficazes e eficientes para mitigar a realização de procedimentos de alto custo ou impacto financeiro, determinados pela própria agência (por meio do rol de procedimentos) ou pelo poder judiciário, que não possuem justificativa técnica ou análise de custo-efetividade, considerando seu impacto na sustentabilidade do setor de saúde suplementar?

507. *Foi constatado que, embora a ANS possua um processo estruturado para avaliar novas tecnologias em saúde, há fragilidades que afetam a previsibilidade regulatória e o equilíbrio econômico do setor. A existência de duas instâncias de avaliação (Conitec e Cossaúde), sem alinhamento obrigatório, e a possibilidade de ampliação de coberturas fora do Rol sem critérios técnico-científicos mínimos contribuíram para o aumento da judicialização e para pressões financeiras sobre as operadoras. Além disso, a ausência de dados clínicos completos, o quadro reduzido de profissionais dedicados à análise técnica e sistemas de informação desatualizados dificultam a tomada de decisão segura e baseada em evidências. Esses fatores, somados, geram insegurança regulatória e risco à sustentabilidade da saúde suplementar, indicando a necessidade de aprimorar normas, dados, processos e mecanismos de cooperação institucional com o CNJ, de modo a equilibrar a proteção ao beneficiário e a viabilidade do sistema.*

Questão 4 - Em que medida as limitações na capacidade de fiscalização e de mediação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e as fragilidades normativas têm contribuído para a não resolução de conflitos entre operadoras de planos de saúde e beneficiários, fomentando a judicialização da saúde suplementar e impactando a sustentabilidade do setor?

508. *Embora a ANS disponha de instrumentos relevantes de mediação e de um arcabouço regulatório de fiscalização, foram observadas fragilidades estruturais e operacionais que limitam sua efetividade preventiva e sancionatória. A dependência predominante de bases internas e a ausência de uso sistemático de dados externos, notadamente do Poder Judiciário, reduzem a capacidade de identificação antecipada de riscos regulatórios; o predomínio de fiscalizações reativas e individualizadas, somado à defasagem dos valores de multas, diminui o efeito dissuasório das ações de enforcement; e a insuficiência e dispersão da força de trabalho da Difis afetam a continuidade e a profundidade da instrução processual. Em conjunto, esses fatores contribuem para o acúmulo de reclamações, dificultam a prevenção de litígios e limitam a capacidade da ANS de responder de forma tempestiva e resolutiva aos conflitos entre operadoras e beneficiários, com reflexos sobre a litigiosidade e a sustentabilidade do setor de saúde suplementar.*

509. *Cabe ressaltar que os detalhes relativos à metodologia, às limitações e às informações utilizadas nas análises das questões de auditoria constam da descrição dos achados (itens III.1 a III.3 do presente relatório) e dos papéis de trabalho referenciados.*



V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

510. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

Tema 1 - Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS

*dd) **determinar** ao Ministério da Saúde (MS), à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Conselho de Saúde Suplementar (Consu) que, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 180 dias, elaborem e apresentem a este Tribunal plano de ação contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para a adoção de medidas que visem a retomada e fortalecimento das instâncias formais de governança da saúde suplementar, contemplando (subitem III.1.3):*

dd.1) possível reativação do Consu e o exercício efetivo das competências previstas no art. 2º do Decreto 10.236/2020, em conjunto com os arts. 35-A e 35-B da Lei 9.656/1998 e a Resolução Normativa 482/2022;

dd.2) mecanismos de coordenação e monitoramento interinstitucional, alinhados às boas práticas de governança estabelecidas no item 2.7 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), no Guia de Análise Ex Ante do IPEA (2020) e no Decreto 9.203/2017;

dd.3) respeito à natureza jurídica da ANS como autarquia sob regime especial (Lei 9.961/2000, art. 1º, §1º; Lei 13.848/2019, art. 3º), de modo a garantir o equilíbrio entre autonomia regulatória e supervisão legítima;

*ee) **recomendar** à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, adotem as medidas pertinentes para viabilizar a efetiva implementação da autonomia financeira da ANS, conforme preconizado no art. 3º da Lei 13.848/2019 e nos arts. 17 e 18 da Lei 9.961/2000, de modo a compatibilizar a estabilidade orçamentária da Agência com as restrições fiscais da União e assegurar condições adequadas ao pleno exercício de suas funções regulatórias (subitem III.1.1);*

*ff) **recomendar** à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, em articulação com a ANS e o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, aperfeiçoem o processo de definição do referencial monetário da ANS, observando as seguintes diretrizes:*

ff.1) encaminhamento prévio da ANS à SOF/MPO de sua projeção quadrienal de necessidades orçamentária, com base em seu planejamento estratégico e nas metas e programas do Plano Plurianual (PPA);

ff.2) comunicação da SOF/MPO à ANS sobre o referencial monetário (RM) com antecedência suficiente, a fim de permitir a adequação da proposta orçamentária anual;

ff.3) apresentação de justificativa formal pela SOF/MPO quando o RM fixado for inferior ao valor demandado, indicando medidas que possibilitem à ANS executar suas atividades essenciais, em conformidade com o art. 3º da Lei 13.848/2019;

ff.4) elaboração pela ANS de sua proposta orçamentária anual, assegurando coerência com as metas do PPA e com seu planejamento estratégico institucional, com base no RM estabelecido;



ff.5) consideração da experiência da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, como boa prática de planejamento plurianual e previsibilidade orçamentária, passível de adaptação à realidade da ANS, de modo a fortalecer a regularidade e a continuidade de suas ações essenciais de fiscalização e atualização regulatória;

gg) recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, envidem esforços para viabilizar a alteração do art. 20, inciso I, da Lei 9.961/2000, com os seguintes objetivos (subitem III.1.2):

gg.1) sanar a lacuna legal reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo 1.123), que declarou inexigível a metodologia de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) prevista em ato infralegal (RDC 10/2000), por violação ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I; CTN, art. 97, IV);

gg.2) restabelecer a cobrança da TSS com base em parâmetros legais expressos, assegurando proporcionalidade entre o custo regulatório e o valor arrecadado, bem como previsibilidade e estabilidade ao financiamento das atividades regulatórias da ANS;

Tema 2 - Modelo assistencial e regulação orientada por valor

hh) determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, plano de ação para Transparência de Informações Estratégicas do Setor de Saúde Suplementar, visando subsidiar o enfrentamento das falhas de mercado identificadas (subitens III.2.1.1 e III.2.1.2), contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para:

hh.1) publicação de Índice de Variação das Despesas Médico-Hospitalares (VDMH);

hh.2) avaliação da viabilidade de desenvolver e divulgar índices desagregados que identifiquem os principais fatores causais da variação das despesas médico-hospitalares;

hh.3) publicação de índice sobre rotatividade de beneficiários, com recortes analíticos relevantes;

ii) determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva plano de ação, com detalhamento de ações, cronograma de implementação e responsáveis, para estabelecimento progressivo de elementos estruturantes para competição baseada em valor, identificados pela literatura especializada, organismos internacionais e experiências exitosas (subitem III.2.2.3), considerando:

ii.1) reestruturação do Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, visando ampliação do alcance setorial, capacidade institucional e alocação de recursos adequados;

ii.2) padronização de resultados clínicos e estabelecimento de trajetória progressiva para coleta e divulgação por prestadores;

ii.3) fortalecimento da atenção primária coordenadora e estabelecimento de diretrizes sobre organização de unidades de prática integrada por condição de saúde;

ii.4) definição de pacotes de serviços por linhas de cuidado em articulação com o Ministério da Saúde, e estabelecimento de critérios de credenciamento que valorizem mensuração e divulgação de resultados (a título colaborativo, a seção VII.2.5 da peça 99 apresenta maior detalhamento);



*jj) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, plano de ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade, observando os referenciais de governo federal e do TCU para avaliação de políticas públicas (subitem III.2.2) e as diretrizes de governança pública do Decreto 9.203/2017, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação para:*

jj.1) revisar o modelo lógico dos programas, identificando eventuais falhas na cadeia causal entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos;

jj.2) definir indicadores mensuráveis para cada componente do modelo lógico, permitindo monitoramento sistemático do desempenho;

jj.3) estabelecer controles gerenciais, orçamentários e financeiros que permitam identificar e acompanhar recursos alocados aos programas, viabilizando análises de custo-efetividade e garantindo transparência, accountability e gestão orientada a resultados;

jj.4) avaliar a pertinência de manter programas voluntários sem demonstração de efetividade e a necessidade de estabelecer elementos estruturantes para competição baseada em valor.

*kk) **determinar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 180 dias, desenvolvam plano de ação conjunto para estabelecimento de coordenação institucional e infraestrutura de dados necessária à implementação de estratégia nacional de cuidado baseado em valor, integrando a estratégia entre o setor público e a saúde suplementar, considerando os subitens III.1.3, III.1.4, III.2.3.1 e os aspectos abordados na peça 135 (seções V.4 a V.7), especialmente quanto ao estabelecimento de metas compartilhadas e responsabilidades explícitas de cada instituição, definição de padrões nacionais de interoperabilidade entre sistemas de informação, e desenvolvimento de infraestrutura tecnológica integrada que suporte à decisão baseada em resultados e evidências;*

*ll) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em cumprimento ao art. 13, §§ 2º e 4º, do Decreto 10.411/2020, inclua em sua agenda regulatória formal, em momento adequado ao seu planejamento, a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR do Índice de Desempenho da Saúde Suplementar – IDSS ou dos programas vigentes de indução de qualidade que a Agência considerar mais relevantes, observando os critérios de priorização estabelecidos no art. 13, §3º, do referido Decreto, que inclui o tempo de vigência como fator relevante, sem prejuízo das avaliações mais flexíveis contempladas na determinação sobre elaboração de Plano de Ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade (item g);*

*mm) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina medidas para conferir efetividade ao Buscador de Planos de Saúde na redução de assimetria informacional e na promoção de escolhas baseadas em qualidade assistencial (subitem III.2.1.4), contemplando:*

mm.1) aprimoramento funcional com integração de indicadores de qualidade definidos pela Agência e implementação de melhorias, tais como filtros e ordenações por características assistenciais relevantes; e

mm.2) priorização da disponibilização estruturada de dados via API para desenvolvimento de soluções privadas, incluindo-a na próxima revisão do Plano de Dados Abertos.

*nn) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que*

reavalie sua estratégia regulatória fundamentada exclusivamente em indução reputacional voluntária, considerando que a estratégia não tem logrado estabelecer requisitos mínimos estruturantes para a competição no setor nem gerar os incentivos regulatórios esperados, operando sem demonstração empírica de efetividade, não obstante a Lei 9.961/2000 confira à ANS competências estratégicas para regular as operadoras setoriais e suas relações com prestadores e consumidores (art. 3º c/c art. 4º, incisos IV, V, VII, XV, XXVIII, XXXII, XXXVII e XLI-a e b), conferindo-lhe instrumentos indiretos substanciais para influenciar o comportamento de toda a cadeia assistencial (subitem III.2.2.5);

*oo) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que, considerando os recursos disponíveis, estabeleça programa de capacitação de servidores em temas estratégicos para atuação regulatória no setor de saúde suplementar, abrangendo: modelos assistenciais baseados em valor em saúde e experiências internacionais, análise econômica do direito aplicada à regulação de mercados de saúde, e métodos de avaliação de resultado regulatório (subitens III.2.2.1, III.2.2.2 e III.2.2.3);*

*pp) **dar ciência** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a concretização dos riscos identificados no Acordo de Cooperação Técnica 21/2024, tais como uso indevido da marca ou imagem institucional da ANS para fins comerciais, apropriação de benefícios indiretos pelas entidades parceiras, comercialização de produtos ou serviços derivados do sistema desenvolvido, ou participação de agentes com conflito de interesses em decisões regulatórias, configura irregularidade por inobservância aos princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 3º, inciso I, 4º, caput, e 5º, da Lei 12.813/2013, podendo sujeitar os responsáveis às sanções previstas no art. 12 da referida Lei, que caracteriza tais condutas como atos de improbidade administrativa (subitem III.2.2.4);*

Tema 3 - Procedimentos de Alto Custo/Impacto Financeiro e Judicialização da Saúde Suplementar

*qq) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em articulação com o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

qq.1) considerando os princípios da racionalidade administrativa e da universalidade e equidade das ações de saúde e estabelecidos nos arts. 37 e 196 da Constituição Federal/1988; o §3º do art. 10-D da Lei 9.656/1998 e art. 19-Q, §2º e 3º, da Lei 8.080/1990; e com o objetivo de assegurar coerência regulatória e a sustentabilidade do setor de saúde suplementar, bem como diminuir a assimetria entre setores e a potencial insegurança jurídica, avalie a conveniência e oportunidade para criar de mecanismos normativos (subitem III.3.1) a fim de:

qq.1.1) fortalecer a integração entre Conitec e Cosaúde, ou mesmo uma possível unificação das comissões de avaliação de tecnologias em saúde mediante alteração legislativa, garantindo isonomia técnica e racionalidade administrativa no que se refere à análise da evidência científica, eficácia e custo-efetividade, mantendo, de forma complementar, a análise do impacto econômico e setorial da incorporação de novas tecnologias separadas por setor;

qq.1.2) assegurar que a análise do impacto orçamentário específico da saúde suplementar seja obrigatória em todos os casos de atualização do Rol de Cobertura de Procedimentos e Eventos de Saúde da ANS; e

qq.1.3) estabelecer parâmetros econômicos complementares, como o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) como preço-teto autorizado para vendas de medicamentos/procedimentos de alto custo ou impacto ao setor suplementar; mecanismos de compartilhamento de risco com a



indústria farmacêutica ou compra conjunta com o SUS, para mitigar riscos de sustentabilidade em tecnologias de alto custo ou impacto, quando da incorporação de tecnologia de saúde decorrer de decisão favorável da Conitec, decorrente do §10 do art. 10 da Lei 9.656/1998.

qq.2) considerando o art. 3º da Lei 9.961/2000 e as Súmulas do STF 60 e 61 (Tema 1234), bem a como a decisão da Suprema Corte no âmbito da ADI 7.265, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos normativos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de (subitem III.3.2):

qq.2.1) estabelecer critérios técnicos, científicos e econômicos mínimos (eficácia de alto nível e custo-efetividade) para pedidos de cobertura extra-Rol amparados pelo § 13 do art. 10, de modo a equilibrar a proteção do direito individual do beneficiário com o interesse coletivo e a sustentabilidade econômico-financeira do setor; e

qq.2.2) reforçar o papel da Saúde Baseada em Evidências (SBE) como parâmetro obrigatório para pedidos de cobertura extra-Rol e a autocontenção/deferência judicial às análises técnico-regulatórias da ANS, em consonância com o entendimento do STF;

qq.3) considerando a Lei 13.709/2018, arts. 7º, III, e 11, II, “f”, avalie a conveniência e oportunidade de propor alternativas normativas e técnicas, para que seja restabelecida a obrigatoriedade do CID no Padrão TISS, mediante ajuste normativo/legislativo ou medida judicial superveniente, fundamentada na Lei Geral de Proteção de Dados, de forma a aperfeiçoar a análise epidemiológica, a mensuração de prevalências, a avaliação de custo-efetividade e o acompanhamento pós-incorporação de tecnologia de saúde (subitem III.3.5);

qq.4) considerando o art. 4º, inciso II, da Lei 9.961/2000, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos normativos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de instituir hipóteses excepcionais de flexibilidade de prazos ou priorização de análises de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) com base em critérios objetivos e públicos (p. ex., impacto epidemiológico, ausência de alternativas terapêuticas, custo-efetividade/impacto orçamentário, relevância clínica), permitindo avaliações conjuntas por condição/linha de cuidado quando isso aumentar a racionalidade técnica, mas preservando a diretriz de celeridade estabelecida na Lei 14.307/2022, devendo ser publicizadas as justificativas técnicas dos casos concretos da flexibilização/priorização/avaliação conjunta, a fim de garantir transparência e isonomia das análises (subitem III.3.5);

*rr) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, bem como os arts. 3º e 4º, incisos XXIII e XXIV, da Lei 9.961/2000 e o art. 13, inciso V da RN/ANS 483/2022, que adote medidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado com esse Conselho, a fim de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e subsidiar magistrados nas análises de processos judiciais envolvendo saúde suplementar e, assim, reduzir a assimetria informacional, fortalecer a previsibilidade regulatória e fomentar decisões alinhadas às evidências científicas e às boas práticas regulatórias, contribuindo para a isonomia entre beneficiários e a sustentabilidade econômico-financeira da saúde suplementar, a exemplo da criação de ambiente virtual seguro e/ou outras alternativas administrativas e tecnológicas que os signatários entenderem pertinentes, que possibilite (subitens III.3.4 e III.3.6):*

rr.1) disponibilizar decisões administrativas, pareceres técnicos e Relatórios de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) da ANS;

rr.2) integrar a ANS aos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus) e ao sistema e-NatJus;

rr.3) disponibilizar informações individualizadas e agregadas da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) para apoiar magistrados na análise de padrões setoriais e na compreensão do funcionamento do mecanismo de mediação, sem prejuízo de sua natureza



administrativa e conciliatória, e com estrito resguardo à proteção de dados pessoais e sensíveis, respeitando as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018);

rr.4) utilizar sistematicamente dados de processos judiciais como insumo para o planejamento e a priorização das ações fiscalizatórias da ANS, com o objetivo de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e ampliar sua capacidade de atuação preventiva frente aos riscos que contribuem para a judicialização da saúde suplementar, respeitando as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018);

*ss) **recomendar** à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

ss.1) considerando os arts. 3º e 4º, inciso XXI, da Lei 9.961/2000, avalie a conveniência e oportunidade de realizar estudos econométricos para quantificar o impacto da judicialização sobre reajustes, sinistralidade e sustentabilidade do setor; a fim de permitir identificar o efeito desse fenômeno sobre os preços e custos, gerando subsídios técnicos para políticas públicas visando o equilíbrio econômico-financeiro do setor e a proteção ao consumidor (subitem III.3.3);

ss.2) considerando o inciso I, § 3º, do art. 10-D da Lei 9.656/1998, avalie a conveniência e oportunidade de ampliar o acesso institucional da Agência a bases científicas de texto completo (bibliotecas/repositórios de revisões sistemáticas, bases biomédicas e econômicas de saúde), por meio de contratações ou consórcios públicos, com gestão de licenças, repositório institucional para compartilhamento interno e capacitação metodológica da equipe, a fim de elevar a profundidade e a qualidade das análises de ATS e reduzir a dependência de fontes secundárias (subitem III.3.5);

ss.3) considerando o art. 4º, incisos XXIX e XXX, avalie a conveniência e oportunidade de adotar de medidas voltadas à revisão e aprimoramento do modelo de fiscalização e punitivo previsto nas RN 483/2022 e 489/2022 com vistas a aprimorar a sua eficácia regulatória, a fim de (subitem III.3.7):

ss.3.1) combinar a análise individual das reclamações dos beneficiários dos planos de saúde com ações planejadas e estratégicas que possam identificar padrões de conduta setorial, de modo a otimizar o uso dos recursos disponíveis e ampliar o alcance da atuação regulatória, com os estabelecimentos de regras explícitas de priorização por relevância, risco e abrangência de beneficiários, a luz do que fora discutido no âmbito da Análise de Impacto Regulatório 147 (peça 81);

ss.3.2) analisar, em conjunto aos órgãos competentes, alternativas para atualização monetária e/ou reindexação dos valores de multa, bem como ajustes de dosimetria e demais critérios das normas pertinentes, que preservem proporcionalidade e efetividade dissuasória, com o objetivo de assegurar a sua aptidão para orientar condutas e desestimular reincidências;

tt) encaminhar à Comissão de Saúde do Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento a cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido, informando-lhes que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização.

uu) encaminhar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido, informando que o conteúdo está disponível no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor pode ser obtido no dia seguinte à oficialização, com ênfase para o item III.2.2.3, bem como acesso à Peça 135, que trata de análise em separado empreendida pela equipe de auditoria, para apreciação do conteúdo da Seção V.3, particularmente relevante àquele órgão, que identificou falhas estruturais de mercado do setor de saúde, barreiras à competição baseada em valor, consolidação do setor de saúde suplementar como resposta disfuncional e seus efeitos sobre preços e qualidade assistencial no Brasil e no mundo, para



conhecimento e eventuais providências no âmbito de suas competências relacionadas à defesa da concorrência e análise de atos de concentração no setor;

vv) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações acima e as recomendações contidas na alínea “c” e suas subalíneas.

VOTO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com o objetivo de avaliar a sustentabilidade da saúde suplementar no Brasil, com ênfase na atuação da ANS na regulação, normatização, controle e fiscalização das operadoras de planos de saúde, abrangendo a atuação de órgãos públicos que influenciam diretamente o equilíbrio econômico-assistencial do setor.

A auditoria tem origem em Solicitação do Congresso Nacional que demandou avaliação da atuação da ANS quanto à regulação e fiscalização das operadoras de planos de saúde, considerando o histórico de ações anteriores realizadas por este Tribunal desde 2014.

Durante o planejamento da auditoria, foram identificados diversos riscos que afetam a sustentabilidade da saúde suplementar, especialmente os três abaixo especificados:

- a) Governança, autonomia orçamentária e capacidade operacional da ANS;
- b) Modelo assistencial e indução à regulação orientada por valor; e
- c) Procedimentos de alto custo e judicialização da saúde suplementar.

A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria deste Tribunal e com o Manual de Auditoria Operacional, considerando, ainda, os princípios do Guia “Fiscalizando com o Cidadão no Foco”, buscando resultados que promovam maior transparência, equidade e efetividade da política pública.

Feita esta breve contextualização, passo a analisar os principais achados identificados pela equipe técnica.

1. Modelo orçamentário impõe restrições à autonomia financeira da ANS.

A equipe técnica identificou que as restrições orçamentárias têm afetado significativamente a ANS ao longo dos últimos anos, comprometendo diferentes áreas de atuação, incluindo fiscalização, gestão administrativa e investimentos em tecnologia.

Essa situação decorre, primeiramente, da destinação de receitas próprias da Agência à Conta Única do Tesouro Nacional. Embora a Lei 9.961/2000 tenha previsto fontes de receita vinculadas ao custeio direto das atividades da ANS, como a taxa de saúde suplementar, multas aplicadas às operadoras e execução de dívida ativa, esses valores não permanecem disponíveis para a Agência, pois grande parte é recolhida à Conta Única do Tesouro e submetida à Desvinculação das Receitas da União (DRU), que autoriza desvincular até 30% das receitas.

Além disso, os referenciais monetários definidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) têm sido sistematicamente inferiores aos pleiteados pela ANS antes da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. A ANS elabora sua proposta inicial de forma técnica e abrangente, mas é posteriormente obrigada a readequar prioridades conforme o teto estabelecido pela SOF.

Somam-se, ainda, os mecanismos de cortes e contingenciamento orçamentário. A ANS tem enfrentado bloqueios recorrentes, com liberações tardias ao final do exercício, o que inviabiliza a plena execução do orçamento e impõe dificuldades ao planejamento. Em 2022, por exemplo, a ANS enfrentou bloqueios de mais de R\$ 38 milhões, o que representa cerca de 34% das dotações discricionárias, com desbloqueio parcial apenas no final do exercício orçamentário, impedindo o uso integral dos recursos.

Cabe observar, contudo, que os próprios Relatórios de Gestão da ANS evidenciam consistente superávit orçamentário, com receitas próprias superando despesas executadas. Entre 2022 e agosto de 2025, as receitas totalizaram aproximadamente R\$ 2 bilhões, enquanto as despesas somaram R\$ 1 bilhão. Esse paradoxo - abundância de receitas setoriais versus escassez de recursos efetivamente disponíveis - não é exclusivo da ANS e já foi identificado em outras agências reguladoras.

A situação é ainda mais crítica quando se observa que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) conseguiu superar esse quadro mediante modelo de definição do referencial monetário baseado em planejamento plurianual, conforme respaldado pelo Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas. Esse arranjo, ainda que sujeito às restrições fiscais aplicáveis à Administração Pública Federal, constitui boa prática ao alinhar planejamento estratégico e estabilidade financeira, conferindo maior previsibilidade orçamentária.

A adoção de lógica semelhante pela ANS poderia mitigar os efeitos da dinâmica orçamentária observada e assegurar maior previsibilidade de recursos, em consonância com o previsto no art. 3º da Lei 13.848/2019, que estabelece a autonomia técnica, decisória, administrativa e financeira das agências reguladoras.

2. Fragilidades na base legal da Taxa de Saúde Suplementar.

Conforme relatado pela equipe técnica, a fragilidade jurídica da base de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) tem ocasionado queda significativa na arrecadação da ANS, contribuindo para o comprometimento de sua autonomia financeira.

A TSS foi instituída pelos arts. 17 e 18 da Lei 9.961/2000, como tributo vinculado ao exercício do poder de polícia pela ANS. Era esperado que essa taxa figurasse entre as principais fontes de financiamento ordinário da Agência, contudo, nos últimos anos, sua arrecadação retraiu significativamente, passando de mais de R\$ 100 milhões anuais até 2017 (com pico de R\$ 161 milhões em 2016) para apenas R\$ 17,5 milhões, em 2022, o menor patamar da série histórica.

A razão para a queda reside em decisão do Superior Tribunal de Justiça, de novembro de 2022, no Tema 1.123, que firmou tese de que o art. 3º da Resolução RDC 10/2000 da ANS violou o art. 97, inciso IV, do Código Tributário Nacional, ao instituir, por meio de ato infralegal, a própria base de cálculo. O problema não diz respeito ao critério técnico adotado (média de beneficiários), mas ao instrumento jurídico utilizado - uma resolução em vez de lei.

Como consequência, das 896 operadoras ativas, apenas 275 recolheram a TSS no terceiro trimestre de 2025, esvaziando significativamente a base contributiva. Essa situação é particularmente grave, pois compromete a principal fonte de financiamento que deveria garantir autonomia à Agência, tornando-a mais dependente do Orçamento-Geral da União e fragilizando sua capacidade de atuação independente.

3. Deficiências na articulação e supervisão interinstitucional.

A equipe técnica verificou que a governança interinstitucional da saúde suplementar apresenta fragilidades significativas na articulação entre o Ministério da Saúde, o Conselho de Saúde Suplementar (Consu) e a ANS, resultando em lacunas de supervisão ministerial e baixa efetividade dos mecanismos de coordenação.



As manifestações do Ministério da Saúde e da ANS revelam leituras distintas sobre o alcance da supervisão ministerial. O Ministério, com base em parecer de sua consultoria jurídica, entende que a supervisão é dever constitucional voltado a garantir legalidade, eficiência e aderência às políticas públicas, sem configurar subordinação hierárquica. Já a ANS, amparada no art. 3º da Lei 13.848/2019, reforça sua autonomia decisória e técnica, reconhecendo a necessidade de coordenação, mas limitada a mecanismos pontuais.

Essas diferenças de pontos de vista têm gerado, na prática, insuficiência de instrumentos formais de acompanhamento. O Plano Nacional de Saúde 2024-2027 aborda a saúde suplementar de forma restrita, centrada em sustentabilidade de mercado e ressarcimento ao SUS, sem indicar diretrizes de integração interinstitucional ou mencionar o Consu.

O Consu, órgão interministerial responsável por formular políticas públicas e definir diretrizes gerais para regulação do setor, permanece inativo há vários anos. Após longa inatividade entre 1998 e 2018, realizou apenas seis reuniões até 2022, predominantemente sobre temas conjunturais. Essa ausência compromete sua capacidade de promover alinhamento entre SUS e setor suplementar e de fortalecer a governança da regulação.

A Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS), instância consultiva de participação da sociedade, também apresenta atuação limitada. Entre 2020 e 2025, ocorreram 18 reuniões ordinárias e três extraordinárias, com participação do Ministério da Saúde em apenas sete, sem geração de encaminhamentos formais ou mecanismos de acompanhamento.

Essa situação contraria o Referencial de Controle de Políticas Públicas deste Tribunal, que preconiza arranjos institucionais formalizados, fluxos de decisão claros e sistemas de monitoramento com responsabilização por resultados.

4. Fragilidades na interoperabilidade comprometem a governança integrada.

A equipe técnica identificou que a Agência reconhece entraves estruturais, orçamentários e de pessoal que comprometem a governança de dados e a integração com o Sistema Único de Saúde, limitando o andamento de projetos estratégicos de interoperabilidade.

As restrições orçamentárias e os bloqueios de créditos afetam diretamente os contratos de tecnologia da informação, inviabilizando atualizações, renovações e novas contratações. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2024-2025 confirma essas restrições e aponta que, embora a ANS tenha alcançado avanços por meio do programa ANS Digital, os resultados permanecem limitados por escassez de recursos financeiros e humanos.

No campo de recursos humanos, o quadro é igualmente crítico. Criada com previsão de 560 cargos, a ANS opera atualmente com cerca de 80 cargos ociosos e não realiza concurso para especialistas em regulação desde 2013, apesar do crescimento do número de beneficiários.

No plano interinstitucional, o Ministério da Saúde informou que mantém parceria com a ANS para inserção dos dados da saúde suplementar na Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), mas essa integração ocorre em fluxo unidirecional, da saúde suplementar para o SUS, sem devolutiva das informações às operadoras ou à própria ANS.

Apesar das restrições, a ANS vem implementando ações relevantes, como integração do Cadastro de Beneficiários ao Cartão Nacional de Saúde e compartilhamento da base TISS com a RNDS. No entanto, o avanço dessas iniciativas é mais lento do que o planejado.

A Controladoria-Geral da União, em auditoria recente, reforçou que as fragilidades na interoperabilidade comprometem a eficiência e confiabilidade do processo de ressarcimento ao SUS.



Identificou perdas potenciais entre R\$ 51,3 milhões e R\$ 109,5 milhões anuais em razão de inconsistências entre bases de dados, ausência de campos obrigatórios e falta de automação.

Por fim, observa-se que a interoperabilidade entre os sistemas público e suplementar ainda carece de consolidação como política nacional articulada, persistindo lacunas de planejamento interinstitucional com metas claras e governança compartilhada.

5. Ausência de transparência.

A equipe técnica identificou múltiplas deficiências na transparência de informações estratégicas que dificultam escolhas informadas por beneficiários e contratantes.

Primeiramente, a ANS não divulga índice oficial de evolução de despesas médico-hospitalares de forma sistemática e destacada. Embora publique séries históricas em painéis e bases abertas, essas informações não permitem visualização simples e direta da evolução das despesas, fazendo com que o vácuo informacional seja preenchido por índices produzidos por entidades não governamentais, particularmente o Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS), comprometendo a neutralidade institucional.

A ausência de transparência sobre a evolução real das despesas dificulta o diagnóstico adequado das pressões de custos que ameaçam a sustentabilidade do setor. Empresas contratantes de planos coletivos ficam desprovidas de parâmetro institucional confiável para avaliar a razoabilidade de reajustes, enfraquecendo sua capacidade de negociação.

Segundo, a ANS não divulga sistematicamente dados sobre rotatividade de beneficiários, especialmente o “giro interno” (movimentação entre planos da mesma operadora). O setor apresenta rotatividade anual superior a 29%, atingindo 33,76% na modalidade coletivo empresarial em 2024. Essa elevada rotatividade constitui falha de mercado estrutural que desincentiva investimentos em prevenção e coordenação do cuidado.

A literatura econômica caracteriza esse fenômeno como problema de apropriação de benefícios: quando o tempo médio de permanência do beneficiário na operadora é inferior ao tempo necessário para maturação dos benefícios dos programas preventivos, as operadoras tendem a investir menos em prevenção. Esse desincentivo foi explicitamente reconhecido por representante do setor em entrevista, mencionando que o giro médio de 18 meses inviabiliza economicamente investimentos em programas que demandariam permanência mínima de 36 meses.

Terceiro, a ANS mantém escopo restrito de disponibilização de APIs (interfaces de programação que permitem acesso automatizado a dados), limitando-se a três conjuntos de dados cadastrais, sem abrangência sobre informações assistenciais, econômico-financeiras ou de qualidade. Essa limitação compromete o potencial de inovação e restringe o desenvolvimento de soluções tecnológicas que poderiam agregar valor aos usuários.

Quarto, o Buscador de Planos de Saúde da ANS apresenta limitações significativas: embora integre o Índice de Desempenho da Saúde Suplementar (IDSS), não oferece funcionalidades de filtragem ou ordenação que tornem esse indicador útil no momento da decisão; utiliza tecnologia legada que inviabiliza monitoramento de uso e efetividade; e não possui rubrica orçamentária específica. A própria ANS encontra-se impossibilitada de avaliar se a ferramenta é efetivamente útil, pois não sabe quantos usuários acessam o buscador nem qual percentual resulta em contratação.

6. Programas de indução de qualidade não demonstram efetividade

A análise dos programas voluntários de qualidade instituídos pela ANS revela padrão de baixa penetração setorial, ausência de avaliação de resultados e limitações na capacidade de indução de mudanças estruturais.

O Índice de Desempenho da Saúde Suplementar (IDSS), eixo central da arquitetura regulatória, opera há 17 anos sem avaliação sistemática de sua efetividade. Não há evidências de que influencie escolhas de beneficiários ou pressione operadoras a competirem por qualidade. Análise estatística realizada pela equipe técnica com dados de 2014 a 2023 demonstrou que a correlação entre IDSS e crescimento de beneficiários é extremamente fraca ($r = 0,065$), explicando apenas 0,42% da variação observada.

A ANS não dispõe de estudos sobre conhecimento, compreensão ou utilização efetiva do IDSS por beneficiários, gestores de recursos humanos ou corretores. Embora tenha documentado 12 casos de utilização em licitações públicas e acordo com a ABRH-Brasil, isso não constitui avaliação sistemática da efetividade do indicador.

Os programas voluntários apresentam penetração restrita. O Programa de Acreditação caiu de 75 operadoras (30,29% dos beneficiários), em 2020, para apenas 26 (16,08%), em 2025, representando 3,7% do universo. As certificações específicas apresentam participação ainda menor: sete operadoras em Atenção Primária à Saúde (menos de 1%) e nenhuma em Parto Adequado ou Oncologia. O PromoPrev, mesmo em seu melhor ano (2024), alcançou apenas 0,5% dos 52 milhões de beneficiários.

A baixa adesão pode decorrer de desalinhamento entre esforço requerido e incentivos oferecidos. Exigir transformações significativas em troca de bonificações marginais (0,10 a 0,35 pontos na dimensão IDQS) pode constituir desincentivo. Soma-se a ausência de pressão competitiva efetiva gerada pelo IDSS e a ausência de avaliação sistemática sobre a efetividade do índice.

Além disso, nenhum programa possui controle sistematizado sobre recursos alocados. A ANS não apresentou estudo de Avaliação de Resultado Regulatório de nenhum programa em operação e não há dotação orçamentária própria, registro de força de trabalho alocada ou estimativa de custos de pessoal.

O Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, embora estratégico para transformação do modelo assistencial, permanece em estágio incipiente após 15 anos de discussões. A abordagem conceitual adotada equipara qualquer afastamento do *fee-for-service* tradicional como “baseado em valor”, sem estabelecer requisitos para padronização de resultados clínicos ou vinculação efetiva da remuneração a desfechos mensurados. O programa opera com recursos institucionais limitados (dois especialistas e um coordenador), sem plano estratégico estruturado e sem Avaliação de Resultado Regulatório.

7. Limitações da estratégia regulatória reputacional

A ANS estruturou sua atuação regulatória em torno de programas voluntários conectados ao IDSS. Segundo a Agência, essa estratégia de indução reputacional decorre de limitações jurídicas - sustentando não possuir competência para regular prestadores ou impor modelos específicos de remuneração - e de opções estratégicas relacionadas à complexidade do setor.

Contudo, essa estratégia apresenta limitações importantes, pois não estabelece padrão de resultados clínicos por condição de saúde, requisitos regulatórios de transparência que viabilizem escolhas informadas, nem ferramentas que permitam comparabilidade entre prestadores e sem esses elementos estruturantes, a competição tende a permanecer centrada em volume e preço.

A fundamentação apresentada pela ANS para sua estratégia invoca a Lei 13.874/2019 (Liberdade Econômica), o art. 170 da Constituição Federal (livre iniciativa) e ausência de base legal

expressa para impor modelos de remuneração. Entretanto, essa interpretação merece reflexão mais aprofundada.

O art. 3º da Lei 9.961/2000 estabelece expressamente que compete à ANS regular as operadoras setoriais, incluindo suas relações com prestadores e consumidores. O conjunto de competências previstas no art. 4º fornece base legal para atuação mais ampla, como fixar critérios para credenciamento de prestadores, estabelecer parâmetros de qualidade, normas sobre mecanismos de regulação do uso dos serviços e estimular a competição.

Essas competências, interpretadas em conjunto, fundamentam requisitos progressivos que induzam transformação do modelo assistencial, sem caracterizar imposição mandatória imediata. A própria ANS alterna entre argumentos de impossibilidade jurídica e considerações de adequação estratégica, sugerindo que pode haver espaço para diferentes interpretações.

As experiências internacionais documentadas pela equipe técnica demonstram que países com diferentes graus de complexidade estabeleceram requisitos regulatórios para construir pilares estruturantes de competição baseada em valor. A revisão da literatura e organismos internacionais como OCDE e OMS convergem ao apontar que transformação requer regulamentação de elementos estruturantes - padronização de resultados, requisitos de transparência, organização do cuidado, modelos de pagamento.

8. Duplicidade de instâncias e lacunas na incorporação de tecnologias

A equipe técnica identificou fragilidades regulatórias relacionadas à duplicidade entre a Conitec (SUS) e a Cossaúde (ANS) para decidir sobre a mesma evidência científica, embora haja alinhamento metodológico entre ambas.

A legislação vigente não estabelece mecanismos que assegurem convergência obrigatória entre as decisões, podendo uma tecnologia ser aprovada em um setor e não aprovada no outro. Essa duplicidade pode gerar assimetria regulatória e insegurança jurídica.

Outro ponto crítico refere-se à incorporação automática de tecnologias ao rol da ANS provenientes de decisões da Conitec. O §10 do art. 10 da Lei 9.656/1998 determina que tecnologias incorporadas ao SUS sejam incluídas no Rol em até 60 dias. Todavia, essa mesma lei conferiu à Cossaúde competência exclusiva para assessorar a ANS, devendo obrigatoriamente analisar o impacto financeiro da ampliação. Pela interpretação literal, mesmo que a Cossaúde aponte inviabilidade econômica, a tecnologia deverá ser incluída.

Essa prática pode configurar falha regulatória, cerceando a ANS de exercer plenamente sua competência de avaliar riscos e efeitos no mercado que regula. Para mitigar esses riscos, seria pertinente: vinculação ao Preço Máximo de Venda ao Governo como teto para o setor suplementar; mecanismos de compartilhamento de risco com a indústria farmacêutica; e compra conjunta ou negociação coordenada com o SUS.

9. Ausência de estudos sobre impacto da judicialização.

A judicialização representa vetor relevante de pressão econômica sobre o setor e, ao ser questionada, a ANS informou não possuir estudo específico sobre o impacto, observando apenas que as despesas judiciais anuais representam, em média, 1,5% das despesas assistenciais.

Contudo, quando analisadas sob perspectiva complementar, as despesas judiciais de R\$ 3,9 bilhões anuais consomem aproximadamente 51% da margem operacional e 26% da margem líquida do setor. Essa pressão torna-se particularmente relevante considerando que metade da rentabilidade líquida provém de resultado financeiro dependente de taxas de juros elevadas.



O descolamento histórico entre variação dos preços dos planos e inflação oficial - entre 2006 e 2024 os preços aumentaram cerca de 327% enquanto o IPCA acumulou 170% - demonstra que fatores setoriais desempenham papel determinante na elevação dos custos.

10. Limitações na cooperação com o Judiciário.

Observa-se assimetria informacional entre a ANS e o Poder Judiciário na apreciação de demandas. Embora exista Acordo de Cooperação Técnica entre ANS e CNJ desde setembro de 2024, sua execução permanece limitada, centrada em eventos e trocas pontuais.

A ANS mantém coordenação para responder dúvidas sobre coberturas, porém inexistente sistema estruturado de compartilhamento de pareceres e dados com magistrados. A Agência aponta como causas a escassez de servidores e obstáculos culturais (preferência por ofícios individuais).

O Acordo representa oportunidade estratégica de institucionalizar e ampliar a interação, promovendo maior alinhamento entre regulação, decisões judiciais e sustentabilidade do setor.

11. Insuficiências na Avaliação de Tecnologias em Saúde

A equipe técnica verificou que a Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), realizada pela ANS, enfrenta fragilidades estruturais, informacionais e tecnológicas que reduzem a eficiência e a qualidade das decisões regulatórias.

A ausência da Classificação Internacional de Doenças (CID) no Padrão da Troca de Informação em Saúde Suplementar (TISS) compromete a vinculação entre diagnósticos e utilização de serviços. Isso dificulta análises epidemiológicas, estimativas de prevalência e avaliações de custo-efetividade, especialmente para medicamentos com múltiplas indicações. A não exigência do CID decorre de decisão judicial apoiada na proteção de dados pessoais, embora a LGPD tenha posteriormente estabelecido salvaguardas para tratamento legítimo de dados pelo poder público.

No plano organizacional e de processo, a Gerência de Cobertura Assistencial e Incorporação de Tecnologias em Saúde (GCITS/ANS) aponta fragilidades. O quadro de 28 profissionais dedicados integralmente à ATS é reduzido, acumulando, além das análises técnicas, processos participativos, demandas do Judiciário e da Ouvidoria, e projetos de cooperação técnica, o que amplia sua sobrecarga.

A Lei 14.307/2022 agravou o problema ao reduzir de até dois anos para 120 a 180 dias o tempo para avaliação de novas tecnologias, introduzir novas etapas e não prever hipóteses de suspensão ou flexibilização. A legislação tampouco confere discricionariedade para priorizar análises por relevância clínica, social ou lacunas de cobertura, impondo o processamento das propostas do formulário FormRol em ordem de entrada. Essa rigidez inibe avaliações conjuntas de tecnologias para a mesma condição ou diferentes linhas de tratamento, reduzindo a racionalidade das decisões.

No suporte tecnológico, a complexidade das ATS exige tutoria metodológica e, por vezes, consultas a especialistas externos. Soma-se a isso a ausência de acesso institucional a bases científicas pagas (texto completo), restringindo a profundidade das análises e aumentando a dependência de fontes secundárias.

No campo operacional, o Sistema de Gerenciamento do Rol permanece desatualizado em relação ao modelo contínuo de atualização introduzido pela Lei 14.307/2022. A ferramenta foi concebida para ciclos bienais e não comporta a gestão individualizada das propostas, cada uma com prazos e fluxos próprios. Essa limitação obrigou a criação de controles paralelos e manuais, baseados em planilhas, que aumentam o risco de inconsistências e sobrecarga das equipes técnicas.

Essas insuficiências, em conjunto, geram incertezas nas análises técnicas e podem resultar em decisões de incorporação menos robustas, com impactos sobre a sustentabilidade do setor.



12. Dependência de bases internas de dados.

A equipe técnica verificou que, embora a ANS utilize “fontes múltiplas” para a fiscalização, na prática, o núcleo decisório permanece fortemente ancorado em bases internas sob sua governança, especialmente as reclamações registradas nas Notificações de Intermediação Preliminar (NIP) e nos indicadores consolidados no Índice Geral de Reclamações (IGR).

Essa ênfase em fontes internas é coerente com o desenho metodológico aprovado na Análise de Impacto Regulatório (AIR/CP-147), voltada ao aprimoramento do modelo de fiscalização. Contudo, persiste limitação relevante: a integração sistemática com dados externos - notadamente do Poder Judiciário - ainda não compõe rotina normativa ou operacional de planejamento da Diretoria de Fiscalização (Difis).

A relevância dessa lacuna se acentua porque a judicialização tem magnitude comparável ao universo administrativo captado pela ANS. Segundo o Painel Saúde do CNJ, somente em 2024 ingressaram aproximadamente 303 mil novos processos relacionados ao direito à saúde. Esses montantes ilustram um estoque informacional externo potencialmente útil para detecção de padrões de conduta e de falhas sistêmicas que eventualmente não emergem - ou emergem tardiamente - nas bases internas.

Em consequência, a dependência de bases internas reduz o potencial de a ANS adotar uma regulação mais abrangente, multifonte e preventiva. A lacuna normativa sobre integração interinstitucional e sobre o uso sistemático de dados externos como insumo de planejamento fragiliza o caráter sistêmico da fiscalização e restringe a capacidade de identificar precocemente riscos regulatórios, padrões abusivos e causas estruturais da judicialização.

13. Fiscalizações predominantemente reativas e defasagem dos valores das multas comprometem a eficácia do *enforcement* regulatório.

A equipe técnica verificou que o modelo de fiscalização atualmente adotado pela ANS apresenta predominância de ações reativas e individualizadas, fortemente orientadas por reclamações registradas na NIP. Essa dinâmica tem resultado em sobrecarga operacional, acúmulo crescente de processos pendentes, risco de prescrição e redução da capacidade de atuação preventiva e orientada ao risco pela Agência.

O relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente à Consulta Pública 147 identificou restrições relevantes à capacidade institucional e normativa da Agência. A ANS reconhece limitações de recursos humanos e orçamentários para analisar, individualmente, todas as demandas não resolvidas na NIP, o que compromete a tempestividade e eleva o risco de prescrição administrativa. O volume de casos supera a capacidade de processamento da Difis, dificultando o acompanhamento continuado das operadoras.

O acervo de processos em trâmite na 1ª Instância (Difis) cresceu de 14.118 em dezembro de 2020 para 46.018 em agosto de 2025. O tempo médio para decisão final em 1ª Instância dos processos sancionatórios aumentou de 176,48 dias em dezembro de 2020 para 522,93 dias em agosto de 2025.

Outra limitação relevante diz respeito à defasagem dos valores das multas aplicáveis, sem atualização monetária desde 2006. O poder dissuasório atual é limitado por teto legal de multas (mínimo de R\$ 5 mil e máximo de R\$ 1 milhão) e por defasagens históricas de valores e de critérios consolidados na RN 489/2022. Isso reduz o poder dissuasório das penalidades e enfraquece o caráter pedagógico das sanções. A taxa de pagamento das multas aplicadas variou entre 2% e 27% nos últimos anos, evidenciando o comprometimento do *enforcement* regulatório.



14. Restrições orçamentárias, limitações tecnológicas e insuficiência de pessoal comprometem a efetividade fiscalizatória.

A capacidade de entrega da Diretoria de Fiscalização (Difis) está condicionada por três vetores entrelaçados: (i) restrições orçamentárias recorrentes, que reduzem previsibilidade e execução de contratos críticos; (ii) limitações tecnológicas do SIF - o Sistema Integrado de Fiscalização - ainda sustentado em tecnologia legada (ASP/modo de compatibilidade do Internet Explorer), o que encarece manutenção, dificulta integrações e restringe a adoção de analítica/IA; e (iii) insuficiência e dispersão de pessoal qualificado.

Os demonstrativos enviados à auditoria evidenciam bloqueios e contingenciamentos que comprimem as despesas discricionárias da área, com liberações tardias ao longo do exercício. Esse quadro pressiona a modernização do SIF, a manutenção/renovação de contratos de TI e as capacitações, além de alongar cronogramas de iniciativas estruturantes.

A própria Difis reconhece que o SIF opera em plataforma obsoleta, impondo o duplo esforço de manter o legado e, simultaneamente, evoluir para uma arquitetura moderna. As limitações do SIF e do ecossistema de TI reduzem a capacidade de coletar e cruzar evidências em escala, automatizar tarefas repetitivas, usar dados externos como gatilho para ações planejadas e monitorar a qualidade e a tempestividade do fluxo sancionatório.

No que tange à força de trabalho, o quadro funcional da Difis caiu de 117 (dez/2017) para 81 (dez/2024), com recuperação parcial para 89 (ago/2025). A redução de Técnicos em Regulação e de pessoal de apoio administrativo, combinada com a dispersão de servidores em múltiplas frentes de atuação, reduz a disponibilidade líquida para a instrução processual e pode provocar discontinuidades nos autos, elevando o tempo de ciclo e aumentando o risco de prescrição administrativa.

Conclusão

A auditoria priorizou resultados que fortaleçam a sustentabilidade, transparência e efetividade da atuação da Agência, promovendo sistema suplementar eficiente, equitativo e centrado na qualidade da atenção ao cidadão.

Com o objetivo de aperfeiçoar a governança e a regulação do setor de saúde suplementar no Brasil, acompanho a proposta da AudSaúde de expedir determinações e recomendações à Agência Nacional de Saúde Suplementar, a serem cumpridas por meio de plano de ação, contendo as medidas a serem adotadas e o cronograma de implementação para a mitigação das fragilidades identificadas nos eixos orçamentário, assistencial e de fiscalização.

Por fim, alinho-me integralmente às propostas de comunicar ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Orçamento Federal e ao Conselho Nacional de Justiça sobre as falhas de governança e as restrições orçamentárias que impedem a adequada atuação da ANS, bem como sobre a importância do fortalecimento da interoperabilidade de dados entre o setor suplementar e o SUS para a sustentabilidade do sistema de saúde como um todo.

Ao aprimorar sua autonomia financeira, sua capacidade de fiscalização e seus mecanismos de indução de qualidade, a Agência Nacional de Saúde Suplementar estará mais bem preparada para cumprir sua missão institucional de promover a sustentabilidade do setor, contribuindo decisivamente para a proteção do beneficiário e a eficiência do sistema de saúde.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.



WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1120/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.678/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Saúde Suplementar; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria -Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do Ministério da Saúde.
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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);

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. determinar ao Ministério da Saúde (MS), à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Conselho de Saúde Suplementar (Consu), que, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 180 dias, elaborem e apresentem a este Tribunal plano de ação para a adoção de medidas que visem a retomada e o fortalecimento das instâncias formais de governança da saúde suplementar:

9.1.1. reativação do Consu e o exercício efetivo das competências previstas no art. 2º do Decreto 10.236/2020, em conjunto com os arts. 35-A e 35-B da Lei 9.656/1998 e a Resolução Normativa 482/2022;

9.1.2. mecanismos de coordenação e monitoramento interinstitucional, alinhados às boas práticas de governança estabelecidas no item 2.7 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), no Guia de Análise Ex Ante do IPEA (2020) e no Decreto 9.203/2017;

9.1.3. respeito à natureza jurídica da Agência Nacional de Saúde Suplementar como autarquia sob regime especial (Lei 9.961/2000, art. 1º, §1º; Lei 13.848/2019, art. 3º), visando garantir o equilíbrio entre autonomia regulatória e supervisão legítima;

9.2. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, adotem as medidas pertinentes para viabilizar a efetiva implementação da autonomia financeira da ANS, nos termos do art. 3º da Lei 13.848/2019 c/c os arts. 17 e 18 da Lei 9.961/2000, visando compatibilizar a estabilidade orçamentária da Agência com as restrições fiscais da União e assegurar condições adequadas ao pleno exercício de suas funções regulatórias;

9.3. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, em articulação com a ANS e o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, aperfeiçoem o processo de definição do referencial monetário da ANS, observando as seguintes diretrizes:



9.3.1. encaminhamento prévio da ANS à SOF/MPO de sua projeção quadrienal de necessidades orçamentária, com base em seu planejamento estratégico e nas metas e programas do Plano Plurianual (PPA);

9.3.2. comunicação da SOF/MPO à ANS sobre o referencial monetário (RM), com antecedência suficiente, a fim de permitir a adequação da proposta orçamentária anual;

9.3.3. apresentação de justificativa formal pela SOF/MPO quando o RM fixado for inferior ao valor demandado, indicando medidas que possibilitem à ANS executar suas atividades essenciais, em conformidade com o art. 3º da Lei 13.848/2019;

9.3.4. elaboração pela ANS de sua proposta orçamentária anual, assegurando coerência com as metas do PPA e com seu planejamento estratégico institucional, com base no RM estabelecido;

9.3.5. consideração da experiência da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, como boa prática de planejamento plurianual e previsibilidade orçamentária, passível de adaptação à realidade da ANS;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) que, em articulação com o Ministério da Saúde, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, envidem esforços para viabilizar a alteração do art. 20, inciso I, da Lei 9.961/2000, com os seguintes objetivos:

9.4.1. sanar a lacuna legal reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo 1.123), que declarou inexigível a metodologia de cálculo da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) prevista em ato infralegal (RDC 10/2000), por violação ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I; CTN, art. 97, IV);

9.4.2. restabelecer a cobrança da TSS com base em parâmetros legais, assegurando proporcionalidade entre o custo regulatório e o valor arrecadado, bem como previsibilidade e estabilidade ao financiamento das atividades regulatórias da ANS;

9.5. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, plano de ação para Transparência de Informações Estratégicas do Setor de Saúde Suplementar, visando subsidiar o enfrentamento das falhas de mercado identificadas, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para:

9.5.1. publicação de Índice de Variação das Despesas Médico-Hospitalares (VDMH);

9.5.2. avaliação da viabilidade de desenvolver e divulgar índices desagregados que identifiquem os principais fatores causais da variação das despesas médico-hospitalares;

9.5.3. publicação de índice sobre rotatividade de beneficiários, com recortes analíticos relevantes;

9.6. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva plano de ação, com detalhamento de ações, cronograma de implementação e responsáveis, para estabelecimento progressivo de elementos estruturantes para competição baseada em valor, identificados pela literatura especializada, organismos internacionais e experiências exitosas, considerando:

9.6.1. reestruturação do Programa de Modelos de Remuneração Baseados em Valor, visando ampliação do alcance setorial, capacidade institucional e alocação de recursos adequados;

9.6.2. padronização de resultados clínicos e estabelecimento de trajetória progressiva para coleta e divulgação por prestadores;

9.6.3. fortalecimento da atenção primária coordenadora e estabelecimento de diretrizes sobre organização de unidades de prática integrada por condição de saúde;

9.6.4. definição de pacotes de serviços por linhas de cuidado em articulação com o Ministério da Saúde, e estabelecimento de critérios de credenciamento que valorizem mensuração e divulgação de resultados;

9.7. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 180 dias, plano de ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade, observando os referenciais de governo federal e do TCU para avaliação de políticas públicas e as diretrizes de governança pública do Decreto 9.203/2017, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação para:

9.7.1. revisar o modelo lógico dos programas, identificando eventuais falhas na cadeia causal entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos;

9.7.2. definir indicadores mensuráveis para cada componente do modelo lógico, permitindo monitoramento sistemático do desempenho;

9.7.3. estabelecer controles gerenciais, orçamentários e financeiros que permitam identificar e acompanhar recursos alocados aos programas, viabilizando análises de custo-efetividade e garantindo transparência, *accountability* e gestão orientada a resultados;

9.7.4. avaliar a pertinência de manter programas voluntários sem demonstração de efetividade e a necessidade de estabelecer elementos estruturantes para competição baseada em valor.

9.8. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 180 dias, desenvolvam plano de ação conjunto para estabelecimento de coordenação institucional e infraestrutura de dados necessária à implementação de estratégia nacional de cuidado baseado em valor, integrando a estratégia entre o setor público e a saúde suplementar, especialmente quanto ao estabelecimento de metas compartilhadas e responsabilidades explícitas de cada instituição, definição de padrões nacionais de interoperabilidade entre sistemas de informação, e desenvolvimento de infraestrutura tecnológica integrada que suporte à decisão baseada em resultados e evidências;

9.9. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em cumprimento ao art. 13, §§ 2º e 4º, do Decreto 10.411/2020, inclua em sua agenda regulatória formal, em momento adequado ao seu planejamento, a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR do Índice de Desempenho da Saúde Suplementar – IDSS ou dos programas vigentes de indução de qualidade que a Agência considerar mais relevantes, observando os critérios de priorização estabelecidos no art. 13, §3º, do referido Decreto, sem prejuízo das avaliações mais flexíveis contempladas na determinação sobre elaboração de Plano de Ação para Aprimoramento do Desenho dos Programas de Indução de Qualidade;

9.10. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que defina medidas para conferir efetividade ao Buscador de Planos de Saúde na redução de assimetria informacional e na promoção de escolhas baseadas em qualidade assistencial, considerando:

9.10.1. aprimoramento funcional com integração de indicadores de qualidade definidos pela Agência e implementação de melhorias, tais como filtros e ordenações por características assistenciais relevantes; e

9.10.2. priorização da disponibilização estruturada de dados via API para desenvolvimento de soluções privadas, incluindo-a na próxima revisão do Plano de Dados Abertos.

9.11. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reavalie sua estratégia regulatória fundamentada exclusivamente em indução reputacional voluntária;

9.12. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que, considerando os recursos disponíveis, estabeleça programa de capacitação de servidores em temas estratégicos para atuação regulatória no setor de saúde suplementar, abrangendo: modelos assistenciais baseados em valor em saúde e experiências internacionais, análise econômica do direito aplicada à regulação de mercados de saúde, e métodos de avaliação de resultado regulatório;



9.13. dar ciência à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a concretização dos riscos identificados no Acordo de Cooperação Técnica 21/2024, tais como uso indevido da marca ou imagem institucional da ANS para fins comerciais, apropriação de benefícios indiretos pelas entidades parceiras, comercialização de produtos ou serviços derivados do sistema desenvolvido, ou participação de agentes com conflito de interesses em decisões regulatórias, configura irregularidade por inobservância aos princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 3º, inciso I, 4º, caput, e 5º, da Lei 12.813/2013, podendo sujeitar os responsáveis às sanções previstas no art. 12 da referida Lei, que caracteriza tais condutas como atos de improbidade administrativa;

9.14. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em articulação com o Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.14.1. considerando os princípios da racionalidade administrativa e da universalidade e equidade das ações de saúde e estabelecidos nos arts. 37 e 196 da Constituição Federal/1988; o §3º do art. 10-D da Lei 9.656/1998 e art. 19-Q, §2º e 3º, da Lei 8.080/1990; e com o objetivo de assegurar coerência regulatória e a sustentabilidade do setor de saúde suplementar, bem como diminuir a assimetria entre setores e a potencial insegurança jurídica, avalie a conveniência e oportunidade para criar de mecanismos normativos, a fim de:

9.14.1.1. fortalecer a integração entre Conitec e Cosaúde, garantindo isonomia técnica e racionalidade administrativa no que se refere à análise da evidência científica, eficácia e custo-efetividade, mantendo, de forma complementar, a análise do impacto econômico e setorial da incorporação de novas tecnologias separadas por setor;

9.14.1.2. assegurar que a análise do impacto orçamentário específico da saúde suplementar seja obrigatória em todos os casos de atualização do Rol de Cobertura de Procedimentos e Eventos de Saúde da ANS; e

9.14.1.3. estabelecer parâmetros econômicos complementares, como o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) como preço-teto autorizado para vendas de medicamentos/procedimentos de alto custo ou impacto ao setor suplementar, mecanismos de compartilhamento de risco com a indústria farmacêutica ou compra conjunta com o SUS, para mitigar riscos de sustentabilidade em tecnologias de alto custo ou impacto, quando da incorporação de tecnologia de saúde decorrer de decisão favorável da Conitec, decorrente do §10 do art. 10 da Lei 9.656/1998.

9.14.2. considerando o art. 3º da Lei 9.961/2000 e as Súmulas do STF 60 e 61 (Tema 1234), bem a como a decisão da Suprema Corte no âmbito da ADI 7.265, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos normativos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de:

9.14.2.1. estabelecer critérios técnicos, científicos e econômicos mínimos (eficácia de alto nível e custo-efetividade) para pedidos de cobertura extra-Rol amparados pelo § 13 do art. 10, de modo a equilibrar a proteção do direito individual do beneficiário com o interesse coletivo e a sustentabilidade econômico-financeira do setor; e

9.14.2.2. reforçar o papel da Saúde Baseada em Evidências (SBE) como parâmetro obrigatório para pedidos de cobertura extra-Rol e a autocontenção/deferência judicial às análises técnico-regulatórias da ANS, em consonância com o entendimento do STF;

9.14.3. considerando a Lei 13.709/2018, arts. 7º, III, e 11, II, “F”, avalie a conveniência e oportunidade de propor alternativas normativas e técnicas, para que seja restabelecida a obrigatoriedade do CID no Padrão TISS, mediante ajuste legislativo ou medida judicial superveniente, fundamentada na Lei Geral de Proteção de Dados, de forma a aperfeiçoar a análise epidemiológica, a mensuração de prevalências, a avaliação de custo-efetividade e o acompanhamento pós-incorporação de tecnologia de saúde;

9.14.4. considerando o art. 4º, inciso II, da Lei 9.961/2000, avalie a conveniência de propor aperfeiçoamentos na Lei 9.656/1998 com o objetivo de instituir hipóteses excepcionais de flexibilidade de prazos ou priorização de análises de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) com base em



critérios objetivos e públicos (p. ex., impacto epidemiológico, ausência de alternativas terapêuticas, custo-efetividade/impacto orçamentário, relevância clínica), permitindo avaliações conjuntas por condição/linha de cuidado quando isso aumentar a racionalidade técnica, mas preservando a diretriz de celeridade estabelecida na Lei 14.307/2022, devendo ser publicizadas as justificativas técnicas dos casos concretos da flexibilização/priorização/avaliação conjunta, a fim de garantir transparência e isonomia das análises;

9.15. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, bem como os arts. 3º e 4º, incisos XXIII e XXIV, da Lei 9.961/2000 e o art. 13, inciso V da RN/ANS 483/2022, que adote medidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado com esse Conselho, a fim de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e subsidiar magistrados nas análises de processos judiciais envolvendo saúde suplementar e, assim, reduzir a assimetria informacional, fortalecer a previsibilidade regulatória e fomentar decisões alinhadas às evidências científicas e às boas práticas regulatórias, contribuindo para a isonomia entre beneficiários e a sustentabilidade econômico-financeira da saúde suplementar, a exemplo da criação de ambiente virtual seguro e/ou outras alternativas administrativas e tecnológicas que os signatários entenderem pertinentes, que possibilite:

9.15.1. disponibilizar decisões administrativas, pareceres técnicos e Relatórios de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) da ANS;

9.15.2. integrar a ANS aos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus) e ao sistema e-NatJus;

9.15.3. disponibilizar informações individualizadas e agregadas da Notificação de Intermediação Preliminar (NIP) para apoiar magistrados na análise de padrões setoriais e na compreensão do funcionamento do mecanismo de mediação, sem prejuízo de sua natureza administrativa e conciliatória, e com estrito resguardo à proteção de dados pessoais e sensíveis, respeitando as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018);

9.15.4. utilizar sistematicamente dados de processos judiciais como insumo para o planejamento e a priorização das ações fiscalizatórias da ANS, com o objetivo de fortalecer a inteligência regulatória da Agência e ampliar sua capacidade de atuação preventiva frente aos riscos que contribuem para a judicialização da saúde suplementar, respeitando as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018);

9.16. recomendar à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.16.1. considerando os arts. 3º e 4º, inciso XXI, da Lei 9.961/2000, avalie a conveniência e oportunidade de realizar estudos econométricos para quantificar o impacto da judicialização sobre reajustes, sinistralidade e sustentabilidade do setor, a fim de permitir identificar o efeito desse fenômeno sobre os preços e custos, gerando subsídios técnicos para políticas públicas visando o equilíbrio econômico-financeiro do setor e a proteção ao consumidor;

9.16.2. considerando o inciso I, § 3º, do art. 10-D da Lei 9.656/1998, avalie a conveniência e oportunidade de ampliar o acesso institucional da Agência a bases científicas de texto completo (bibliotecas/repositórios de revisões sistemáticas, bases biomédicas e econômicas de saúde), por meio de contratações ou consórcios públicos, com gestão de licenças, repositório institucional para compartilhamento interno e capacitação metodológica da equipe, a fim de elevar a profundidade e a qualidade das análises de ATS e reduzir a dependência de fontes secundárias;

9.16.3. considerando o art. 4º, incisos XXIX e XXX, avalie a conveniência e oportunidade de adotar de medidas voltadas à revisão e aprimoramento do modelo de fiscalização e punitivo previsto nas RN 483/2022 e 489/2022 com vistas a aprimorar a sua eficácia regulatória, a fim de:

9.16.3.1. combinar a análise individual das reclamações dos beneficiários dos planos de saúde com ações planejadas e estratégicas que possam identificar padrões de conduta setorial, para otimizar o uso dos recursos disponíveis e ampliar o alcance da atuação regulatória, com os



estabelecimentos de regras explícitas de priorização por relevância, risco e abrangência de beneficiários;

9.16.3.2. analisar, em conjunto aos órgãos competentes, alternativas para atualização monetária e/ou reindexação dos valores de multa, bem como ajustes de dosimetria e demais critérios das normas pertinentes, que preservem proporcionalidade e efetividade dissuasória, com o objetivo de assegurar a sua aptidão para orientar condutas e desestimular reincidências;

9.17. encaminhar à Comissão de Saúde do Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento cópia do relatório e do acórdão; e

9.18. encaminhar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) cópia do relatório e do acórdão, para conhecimento e eventuais providências no âmbito de suas competências relacionadas à defesa da concorrência e análise de atos de concentração no setor.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1120-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 006.124/2025-9

Natureza: Solicitação de Solução Consensual.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes.

Interessado: FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (17.234.244/0001-31).

Representação legal: Adriana Fernandes Pereira, OAB/CE 21.199; Felipe Lima da Silva, OAB/CE 18.150; Monalisa Ferreira de Melo, OAB/CE 49.135; Priscila Cristinne Aquino Saraiva Franco, OAB/CE 25.911; Roberto Jorge Braun Vieira Neto, OAB/CE 27.646, e Victor Henrique Silva Lima, OAB-CE 31.651.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (SSC). CONCESSÃO FERROVIÁRIA. MALHA NORDESTE (FTL). INADIMPLEMENTO, DEGRADAÇÃO DE ATIVOS E



PROPOSTA DE CADUCIDADE. DEVOLUÇÃO DE TRECHOS ANTIECONÔMICOS E APURAÇÃO DE INDENIZAÇÃO COM DESCONTO ANTE À ASSUNÇÃO, PELA FLT, DE OBRIGAÇÕES DE FAZER. SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS IDENTIFICADOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a sequência de instruções da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoRodovia), peça 113, cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos dirigentes, peças 114 e 115; da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), peça 117, com os pareceres dos respectivos dirigentes, peças 118 e 119; bem como o parecer do MP/TCU, peça 120, que, não obstante tenha anuído ao encaminhamento proposto pelas unidades técnicas, apontou riscos na solução consensual.

A seguir, a instrução da AudPortoRodovia, peça 113, *in verbis*:

1. Introdução

1. *Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual de Controvérsia (SSC) formulada pelo Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e encaminhada ao Tribunal de Contas da União (TCU), com fundamento na Instrução Normativa – TCU 91/2022, relativa às controvérsias associadas ao contrato de concessão celebrado em 1997 entre a União, por intermédio do então Ministério dos Transportes, e a Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), para a exploração do serviço público de transporte ferroviário de cargas na Malha Nordeste.*

2. *A solicitação decorre do histórico prolongado de desempenho operacional insatisfatório e de descumprimento de obrigações contratuais, circunstâncias que ensejaram a instauração de processos administrativos sancionadores e a avaliação, pelo Poder Concedente e pela agência reguladora, de alternativas para a superação das controvérsias existentes, consideradas a materialidade dos riscos envolvidos e a necessidade de assegurar a continuidade e a adequação da prestação do serviço público.*

3. *Nos termos da Instrução Normativa – TCU 91/2022, foi constituída Comissão de Solução Consensual, com a finalidade de mediar as tratativas entre o Poder Público e a concessionária, tendo a Comissão desenvolvido seus trabalhos ao longo do prazo regulamentar e apresentado relatório próprio (peça 111), no qual se descrevem o histórico do processo, a dinâmica das negociações e os elementos constitutivos da solução consensual alcançada.*

4. *O relatório da Comissão tem por objeto a apresentação detalhada da solução proposta, incluindo seus aspectos jurídicos, técnicos e econômico-financeiros, bem como a análise de sua vantajosidade sob a ótica das partes envolvidas e do interesse público.*

5. *A presente instrução, por sua vez, tem como finalidade expor a análise desta Unidade Técnica acerca dos elementos centrais da solução apresentada, com foco na avaliação das premissas adotadas, da consistência da fundamentação técnico-regulatória e dos principais riscos associados à implementação da proposta.*

2. Contexto

6. *A concessão da Malha Nordeste foi outorgada após leilão realizado em 18/7/1997, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), à então Companhia Ferroviária do Nordeste*

(CFN), posteriormente denominada Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL). O contrato foi celebrado pelo prazo de 30 anos, com extensão original de aproximadamente 4.238 km, abrangendo os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

7. Desde a fase de estruturação da concessão, a Malha Nordeste apresentava características que comprometiam sua viabilidade econômico-financeira. Os estudos que embasaram o Edital PND/A-02/97/RFFSA, conduzidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), indicaram que, mesmo após ajustes nas projeções de demanda, custos e investimentos, a malha apresentaria resultado econômico negativo, em razão do estado precário dos ativos, da defasagem tecnológica e da baixa densidade econômica da região atendida.

8. Para viabilizar a desestatização, considerou-se a realização, pela então Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), de investimentos relevantes no âmbito do denominado Projeto Nordeste, voltado à recuperação do material de tração, à modernização dos sistemas de telecomunicações e à melhoria da via permanente, de modo que a concessionária assumiria a prestação do serviço após essas intervenções. Com base nessa premissa, as projeções econômico-financeiras foram revistas, passando a indicar expectativa de valor positivo para a concessão.

9. O próprio Tribunal de Contas da União, no acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização, já havia consignado que a Malha Nordeste se encontrava em estado desfavorável à desestatização, em razão da manutenção postergada da via e do material rodante, bem como do histórico de déficits operacionais decorrentes das restrições à operação ferroviária impostas pela deterioração dos bens, conforme registrado na Decisão TCU 621/1998, de 16/9/1998. Na mesma oportunidade, destacou-se que os investimentos então programados pela RFFSA seriam insuficientes para reverter de forma estrutural a situação da via permanente, limitando-se à mitigação de pontos críticos.

10. De fato, conforme posteriormente apontado pela própria concessionária, os investimentos realizados antes da transferência da malha não foram suficientes para promover a recuperação necessária à sustentabilidade da concessão. Embora o Plano de Ações da RFFSA previsse investimentos médios da ordem de US\$ 13,17 mil por quilômetro, foram efetivamente aplicados cerca de US\$ 7,9 mil por quilômetro, em período reduzido e incapaz de sanar deficiências relevantes da infraestrutura e da superestrutura ferroviária. O Anexo I do contrato de concessão (peça 53, p. 29, 49 e 70) já registrava, por exemplo, que o estado geral da linha férrea era predominantemente ruim ao longo da malha, sendo classificado como regular apenas em trechos específicos.

11. Ao longo da execução contratual, a concessão permaneceu marcada por dificuldades operacionais, inadimplementos contratuais e sucessivas tentativas de reestruturação. O contrato original previa, ainda, que a concessionária poderia explorar o transporte ferroviário em novos trechos a serem construídos pela União, correspondentes aos projetos da Ferrovia Transnordestina e do acesso ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém, sob condição suspensiva (peça 53, p. 2). Contudo, tais empreendimentos não foram implantados pelo Poder Público, frustrando parte relevante das expectativas de expansão da base operacional da concessão.

12. Em 2004, a concessionária requereu autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para assumir as obras originalmente atribuídas à União, com o objetivo de viabilizar economicamente a concessão (peça 55, p. 1). O projeto então desenvolvido diferia substancialmente da concepção original, passando a prever a construção de uma ferrovia nova entre Eliseu Martins/PI e Salgueiro/PE, com posterior requalificação de trechos existentes em direção aos portos de Pecém/CE e Suape/PE, solução que se afastava da lógica de ramais complementares prevista inicialmente.

13. Em 2005, foi celebrado Termo de Ajuste de Conduta (TAC) entre a ANTT e a concessionária, no qual se registraram descumprimentos contratuais relacionados a metas de produção e segurança, à prestação adequada do serviço e à postergação de manutenção e investimentos. O instrumento também reconheceu o agravamento das condições da malha em razão de eventos climáticos severos e dificuldades na captação de cargas, pactuando medidas voltadas à recuperação da via permanente, notadamente em sistemas de drenagem, faixa de domínio e superestrutura ferroviária (peça 112, p. 1-2).

14. Apesar dessas iniciativas, a execução do projeto de aproveitamento das antigas linhas mostrou-se inviável do ponto de vista de engenharia, em razão de interferências urbanas e custos de readequação. Em consequência, foi concebido e aprovado, em 2009, um novo projeto para a construção de uma ferrovia inteiramente nova.

15. Em 2011, a ANTT instaurou processos de apuração de inadimplemento contratual, em razão da utilização parcial da malha concedida. No contexto de reestruturação do empreendimento, a Agência autorizou, em 2013, a cisão do contrato original da Malha Nordeste, por meio da Resolução ANTT 4.042, de 22/2/2013 (peça 55, p. 10). A então Transnordestina Logística S.A. (TLSA) assumiu as obrigações relativas à construção da denominada Malha II, enquanto uma nova concessionária, Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), passou a administrar a Malha I, correspondente à malha originalmente concedida, mantido o prazo contratual de encerramento em 2027.

16. Paralelamente à cisão, foi celebrado novo Termo de Ajuste de Conduta (peça 56), prevendo a recuperação de trechos da Malha I para aumento de velocidade de operação. O sobrestamento dos processos sancionadores instaurados em 2011 foi revertido em 2016, após a ANTT constatar o descumprimento desse TAC. Na ocasião, verificou-se que apenas 28,5% da malha permanecia em operação, com severas restrições de velocidade, enquanto 71,5% encontrava-se completamente abandonada, além da existência de elevado número de autos de infração e de bens arrendados em mau estado de conservação.

17. Diante desse quadro, a ANTT propôs à União a decretação da caducidade da concessão, formalizada por meio da Deliberação ANTT 947/2019, de 22/10/2019 (peça 56, p. 18). O Ministério competente, em manifestação técnica subsequente, referendou a fundamentação da proposta e indicou a necessidade de adoção de providências voltadas à continuidade do serviço público.

18. No curso das análises, surgiram controvérsias relevantes quanto ao tratamento da indenização devida em caso de caducidade, bem como quanto à conveniência de sua decretação simultânea em relação às malhas I e II. Estudos posteriores indicaram, inclusive, a existência de saldo indenizatório negativo para a concessionária, reforçando a complexidade do cenário decisório.

19. Em paralelo, o Tribunal de Contas da União examinou aspectos relacionados à cisão contratual e à participação estatal no empreendimento relacionado à Malha II, apontando a ausência de análises técnicas, econômicas e financeiras adequadas, bem como de avaliação estruturada de riscos, conforme consignado no Acórdão 1.659/2017 – TCU/Plenário (Min. Relator Walton Alencar). Em desdobramento, novas propostas de solução foram encaminhadas ao Tribunal, culminando na expedição do Acórdão 1.708/2022 – TCU/Plenário (Min. Relator Walton Alencar) e, posteriormente, do Acórdão 2.769/2022 – TCU/Plenário (Min. Relator Walton Alencar), que determinaram a adoção de medidas voltadas à solução definitiva dos contratos de concessão das malhas da FTL e da TLSA.

20. Em atendimento às determinações do Tribunal, foram instituídos grupos de trabalho no âmbito do Ministério dos Transportes (peça 57), os quais concluíram pela necessidade de levantamento detalhado da base de ativos e passivos da concessão, bem como pela avaliação de alternativas à caducidade, considerando as incertezas quanto à continuidade da operação e a proximidade do término contratual em 2027. Nesse contexto, passou-se a discutir a possibilidade de

devolução de trechos não operacionais e de reestruturação contratual, inclusive com base nos instrumentos previstos na Lei 14.273/2021.

21. O histórico da concessão da Malha Nordeste demonstra que os problemas enfrentados não se restringem a falhas pontuais de execução contratual ou a eventos específicos ocorridos ao longo do contrato. Desde a origem, a concessão foi estruturada sobre premissas frágeis quanto à viabilidade econômico-financeira da malha, notadamente no que se refere ao estado dos ativos, ao nível de investimentos necessários para sua recuperação e ao potencial de geração de receitas em uma região de menor densidade econômica.

22. Ao longo da execução contratual, foram adotadas diversas medidas com o objetivo de mitigar ou superar essas limitações, incluindo investimentos prévios à concessão, celebração de termos de ajuste de conduta, renegociações regulatórias, reconfiguração do projeto ferroviário, cisão do contrato de concessão e, posteriormente, a instauração de processo de caducidade. Contudo, tais iniciativas não resultaram na recuperação estrutural da malha nem na retomada sustentada da operação ferroviária nos moldes originalmente pretendidos.

23. O quadro consolidado revela um ativo ferroviário fortemente estressado, caracterizado por elevado percentual de trechos inoperantes, degradação significativa da infraestrutura, recorrência de conflitos regulatórios e incerteza quanto à capacidade da concessão de gerar retorno econômico compatível com as obrigações assumidas. A própria alternativa da caducidade, embora juridicamente prevista, suscitou dúvidas quanto à sua conveniência prática, diante dos riscos associados à continuidade do serviço, ao tratamento indenizatório e à reestruturação futura da malha.

*24. Esse contexto impõe limites objetivos às alternativas de solução disponíveis. **Qualquer proposta de solução consensual deve, portanto, ser analisada considerando que a malha apresenta restrições estruturais persistentes,** não sendo razoável pressupor que novos ajustes contratuais, por si sós, sejam suficientes para reverter um quadro que se mantém, com variações, desde o início da concessão. Isso reforça a necessidade de avaliação criteriosa das premissas adotadas, da fundamentação técnico-regulatória da proposta e dos riscos associados à sua implementação.*

3. Proposta inicial

25. A proposta que deu origem à Solicitação de Solução Consensual foi apresentada pela concessionária como uma otimização contratual. Parte relevante dos temas ali tratados já havia sido discutida previamente em grupos de trabalho no âmbito do Poder Concedente, o que fez com que a proposta chegasse ao Tribunal com alguns elementos relativamente estruturados, ainda que sem consenso entre as partes e com lacunas técnicas relevantes.

26. De forma geral, a proposta inicial organizava-se em dois eixos centrais: (i) devolução de trechos não operacionais da Malha Nordeste, com discussão sobre a existência de direito à indenização e o respectivo valor; e (ii) prorrogação do contrato da malha remanescente, acompanhada de conjunto de investimentos e de modelagem econômico-financeira voltada à otimização da concessão.

3.1. Síntese da proposta

27. No eixo da devolução, a Concessionária sustentou que determinados trechos não seriam passíveis de indenização, por não se enquadrarem, a seu ver, na lógica de ativos indenizáveis da concessão. Em síntese, argumentou que parte da malha a ser devolvida estaria sendo substituída por nova infraestrutura ferroviária em implantação, sob responsabilidade da TLSA; que determinados trechos, a exemplo do Ramal de Macau, não apresentariam, desde a época da concessão, condições técnicas adequadas para a operação comercial de transporte de cargas, seja em razão do estado de conservação, seja em função das limitações geométricas da via; e que outros segmentos estariam sob

a responsabilidade de operadoras de transporte de passageiros, condição preexistente à outorga da concessão e alheia à gestão da FTL.

28. Para os trechos em que admitia indenização, a concessionária propôs metodologias distintas de cálculo. Em parte dos casos, indicou como referência o intervalo de valores discutido no processo de solução consensual relativo à concessão da Malha Sul (Acórdão 2.514/2023 – TCU/Plenário, Min. Relator Jorge Oliveira). Para outro trecho específico, propôs cálculo com base no valor residual do ativo, com abatimento da depreciação entre a ocorrência de enchentes em 2010 e o pedido formal de devolução em 2012.

29. A partir dessas premissas, a Concessionária indicou valor global de indenização da ordem de R\$ 1,59 bilhão, condicionando expressamente sua utilização como investimento na malha remanescente, no contexto de eventual prorrogação contratual. Na modelagem econômico-financeira apresentada, contudo, foi considerado valor de R\$ 1,73 bilhão associado à indenização.

30. No eixo da prorrogação, a proposta previa conjunto de investimentos voltado à modernização da malha operacional, incluindo intervenções na via permanente, aquisição de material rodante, ampliação de pátios, reforço de obras de arte especiais, intervenções para solução de conflitos urbanos e investimentos em projetos de mobilidade urbana, com implantação de sistemas de Veículo Leve sob Trilho (VLT).

31. O montante total informado para os investimentos foi de R\$ 3,1 bilhões, sendo R\$ 1,73 bilhão associado ao valor indenizatório e R\$ 1,37 bilhão correspondente à parcela de investimentos a ser viabilizada pelo retorno da própria concessão. A Concessionária afirmou que esse seria o limite financeiro suportável pelo empreendimento, diante dos riscos assumidos e do resultado econômico projetado.

32. Foram também apresentadas premissas de demanda, tarifas, receitas, custos operacionais e planilha de modelagem econômico-financeira, cujo resultado indicava Valor Presente Líquido de aproximadamente R\$ 196 milhões para o período de 2025 a 2057.

3.2. Controvérsias e análises técnicas na fase inicial

33. Desde a apresentação inicial da proposta, o Ministério dos Transportes registrou a inexistência de consenso quanto à metodologia de indenização dos trechos a serem devolvidos. Enquanto o Poder Concedente defendia a adoção de critério único, alinhado a referenciais já utilizados em outros processos, a concessionária propunha critérios diferenciados para trechos que considerava controversos, como os ramais de Macau e Cabedelo. Também foi apontada controvérsia quanto ao prazo de prorrogação pretendido pela FTL, superior ao limite originalmente previsto no contrato de concessão.

34. A Infra S.A., em análise preliminar de admissibilidade, consignou que sua avaliação se limitou à verificação de aderência das premissas gerais da proposta de prorrogação contratual a parâmetros públicos de referência, como SICRO e outros sistemas usuais, ressaltando expressamente que não realizou análise técnica aprofundada dos estudos apresentados, em razão do caráter simplificado e do baixo nível de detalhamento das informações fornecidas.

35. No que se refere aos investimentos, a Infra S.A. destacou que parcela relevante do CAPEX previsto, especialmente aquele associado à via permanente, estava condicionada ao uso dos recursos provenientes da indenização, distribuídos ao longo de aproximadamente 20 anos, o que indicava, na prática, a diluição temporal do pagamento indenizatório. Também foram apontadas incertezas relevantes quanto aos custos unitários demonstrados, frequentemente inferiores aos valores paramétricos de referência, em especial em razão da premissa de utilização de materiais usados, sem apresentação de projetos, quantitativos ou memórias de cálculo que permitissem validação técnica dos valores.

36. A estatal também registrou limitações na análise de diversos componentes específicos, como intervenções para solução de conflitos urbanos, ampliação de pátios, reforço de obras de arte especiais, modernização de ramais e projetos de mobilidade urbana, em razão da ausência de detalhamento mínimo sobre escopo, soluções de engenharia e critérios de estimativa de custos. Em vários desses itens, consignou-se expressamente a impossibilidade de realização de análise crítica dos valores apresentados.

37. A ANTT, por sua vez, em manifestação técnica inicial (peça 15), apontou riscos relevantes associados à proposta, entre os quais: a adoção de metodologias do cálculo de indenização diferenciadas por trecho; o condicionamento do valor indenizatório à realização de investimentos na malha remanescente; a ausência de projetos e orçamentos detalhados; a metodologia utilizada para estimativa do OPEX, distinta das abordagens tradicionalmente aplicadas; a aquisição de materiais de superestrutura e material rodante usados, com riscos à confiabilidade e à operação; e a ausência de indicação clara de mecanismos de modernização contratual compatíveis com a evolução regulatória do setor.

3.3. Riscos identificados pelas Unidades do TCU

38. Além das controvérsias e limitações já apontadas pelas partes e pelas entidades técnicas, as Unidades do TCU (SecexConsenso e AudPortoFerrovia) identificaram, desde a fase inicial, riscos adicionais que recomendaram cautela na condução do processo. A devolução de trechos em grande escala, nas proporções discutidas, não encontrava precedente claro no setor ferroviário federal e não vinha acompanhada de definição objetiva quanto, entre outros aspectos, às responsabilidades envolvidas, às etapas do processo de devolução, à destinação futura dos ativos e aos custos associados à gestão da malha a ser devolvida.

39. Também se identificou risco relevante no tratamento indenizatório proposto. Há normativo específico aplicável ao cálculo de indenizações ferroviárias, consubstanciado na Instrução Normativa – DNIT 1/2025, e a proposta inicial indicava a adoção de critérios específicos distintos para determinados trechos. A eventual flexibilização desses parâmetros, sem fundamentação técnica consistente e critérios uniformes, poderia gerar incentivos inadequados e ampliar o risco moral, especialmente diante do histórico da concessão.

40. Desde o início, chamou atenção, ainda, o enquadramento institucional da proposta. O conteúdo apresentado incluía elementos típicos de prorrogação contratual e de reestruturação significativa da concessão, matérias que, em regra, devem ser analisadas pelo Tribunal à luz dos procedimentos e critérios previstos na Instrução Normativa – TCU 81/2018. A condução desses temas no âmbito de um procedimento de solução consensual suscitou preocupação não apenas quanto ao risco de afastamento das análises técnicas estruturadas e da avaliação de vantajosidade normalmente exigidas nos processos de desestatização, mas também quanto ao potencial desvirtuamento do próprio instrumento da solução consensual, na medida em que, naquele momento, não se identificavam controvérsias claramente configuradas acerca da prorrogação contratual.

41. Foi a partir desse conjunto de elementos, controvérsias e riscos identificados na fase inicial que se desenvolveu o trabalho da Comissão de Solução Consensual, culminando na proposta final objeto de análise nas seções seguintes.

4. Exame técnico

4.1. Devolução de trechos

42. A principal controvérsia associada à proposta de devolução consistiu na definição do valor devido pela concessionária em razão da devolução de trechos não operacionais da Malha Nordeste, os quais, em sua maioria, encontram-se em estado avançado de degradação. Para tanto, foi necessário enfrentar duas questões centrais: (i) se todos os trechos indicados deveriam ser



considerados indenizáveis ou se parte deles poderia ser excluída do cálculo, conforme defendido pela concessionária; e (ii) qual metodologia deveria ser adotada para apuração do valor indenizatório devido.

43. No plano jurídico, a discussão sobre a devolução dos trechos encontrou amparo no marco legal introduzido pela Lei 14.273/2021, que disciplinou o seguinte:

Art. 15. A concessionária pode requerer ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que:

I - não apresentem tráfego comercial nos últimos 4 (quatro) anos anteriores à apresentação do pedido; ou

II - sejam de operação comprovadamente antieconômica no âmbito do respectivo contrato de concessão, independentemente de prazo sem tráfego comercial, em função da extinção ou do esgotamento das fontes da carga.

44. À luz desse dispositivo, verificou-se que o pedido de devolução apresentado pela concessionária encontrava respaldo legal, na medida em que os trechos indicados se enquadravam, em tese, nas hipóteses previstas. A legitimidade do pedido, contudo, não afastava a necessidade de análise técnica e regulatória quanto ao cabimento da indenização e à forma de cálculo do valor devido.

4.1.1. Cabimento da indenização

45. No exame da devolução dos trechos, tornou-se necessário enfrentar, de forma preliminar, a controvérsia acerca da possibilidade de classificação de determinados trechos como não indenizáveis. Essa discussão exigiu a retomada das obrigações originalmente atribuídas à concessionária no contrato de concessão celebrado em 1997.

46. O contrato estabelece, na Cláusula Nona, subcláusula 9.1, entre outros deveres, a obrigação de a concessionária adotar as medidas necessárias para prevenir ou corrigir danos ambientais decorrentes do empreendimento; promover a reposição e a aquisição de bens e equipamentos vinculados à concessão, de modo a assegurar a prestação adequada do serviço; e zelar pela integridade dos bens vinculados à concessão, mantendo-os em condições adequadas de funcionamento e conservação até sua reversão ao Poder Concedente ou transferência a nova concessionária. À luz dessas disposições, a regra geral é a de que a concessionária responde pela adequada conservação dos ativos concedidos, inexistindo, no instrumento contratual, previsão expressa de excludentes de responsabilidade quanto ao dever de indenizar.

47. Esse marco contratual, contudo, deve ser interpretado à luz do contexto histórico e regulatório em que a concessão foi estruturada. Trata-se de contrato firmado na década de 1990, em um ambiente institucional anterior à consolidação de mecanismos regulatórios mais detalhados para a gestão de ativos ferroviários, para a devolução de trechos e para a definição de critérios de indenização. Ademais, ao longo da execução contratual, verificaram-se situações fáticas específicas, não ordinariamente previstas no desenho original da concessão, que suscitaram debate quanto ao alcance da responsabilidade da concessionária e à possibilidade de afastamento, total ou parcial, do dever de indenizar em relação a determinados trechos.

48. No âmbito das discussões conduzidas na Comissão, identificaram-se três grupos principais de trechos em relação aos quais se discutiu o cabimento da indenização. O primeiro corresponde a segmentos que, embora formalmente integrantes da malha concedida, encontravam-se sob operação e responsabilidade de terceiros, notadamente operadores de transporte de passageiros, situação preexistente à outorga e alheia à gestão da concessionária. O segundo abrange trechos cujo

traçado coincidia com a diretriz da ferrovia nova em implantação sob responsabilidade da TLSA, hipótese em que se discutiu a substituição funcional da infraestrutura originalmente concedida. O terceiro grupo refere-se a trechos severamente afetados por enchentes, em relação aos quais a concessionária alegou a ocorrência de eventos de força maior, em razão do comprometimento significativo da integridade da via.

49. Essas situações foram trazidas à mesa de negociação como elementos capazes, segundo a concessionária, de afastar ou mitigar sua responsabilidade indenizatória. A análise técnica da Unidade considerou que, embora tais circunstâncias não encontrem previsão expressa como excludentes no contrato original, elas introduzem complexidades relevantes na aplicação automática da regra geral de indenização, especialmente quando examinadas à luz da evolução regulatória, do histórico da concessão e das alternativas concretas disponíveis para encaminhamento da devolução dos trechos no contexto da solução consensual.

Trechos operados por terceiros para transporte de passageiros

50. No que se refere aos trechos operados por terceiros para o transporte de passageiros, cumpre registrar que o próprio edital da concessão já previa a existência de tráfego compartilhado em determinados segmentos da Malha Nordeste com os chamados trens de subúrbio operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Nessas situações, o edital e os anexos contratuais consignaram que o controle do tráfego e a manutenção da via permanente seriam de responsabilidade da CBTU, condição expressamente ratificada no contrato de concessão (peça 53, p. 27 e 30).

51. No caso concreto trazido pela concessionária, foram identificados trechos atualmente sob operação da CBTU e da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor). Em relação à CBTU, verificou-se diferença aproximada de 37 km entre a extensão originalmente indicada como compartilhada no contrato e a extensão atualmente declarada pela concessionária, em razão da ampliação da operação da CBTU para segmentos adicionais da via. Essas extensões, assim como o compartilhamento com a Metrofor, encontram-se formalizadas por meio de Contratos Operacionais Específicos (COEs), instrumentos que disciplinam o compartilhamento da infraestrutura ferroviária e atribuem às operadoras de transporte de passageiros a responsabilidade pela manutenção e pela integridade da via permanente nesses trechos.

52. Com base nesse arranjo contratual e operacional, a concessionária sustentou que não poderia ser responsabilizada pelo pagamento de indenização ao Poder Concedente por eventuais danos verificados nesses segmentos, uma vez que a manutenção da infraestrutura não se encontrava sob sua gestão. Argumentou, ainda, que eventual indenização tampouco seria devida porque os trechos utilizados para transporte de passageiros demandam padrões técnicos mais rigorosos do que aqueles exigidos para o transporte de cargas, o que indicaria que os bens se encontram em condições equivalentes ou superiores às existentes no momento da outorga da concessão.

53. Não obstante a existência dos COEs e a atribuição formal de responsabilidades a terceiros, durante o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão entendeu-se necessário confirmar, de forma objetiva, o estado de conservação desses trechos. Para tanto, foi solicitada ao DNIT a realização de inspeções na via permanente dos segmentos compartilhados. Os resultados indicaram que, dos 219 km inspecionados, aproximadamente 195 km apresentavam trilhos servíveis, 197 km dormentes servíveis, 156 km lastro em condições adequadas e 190 km acessórios de fixação servíveis.

54. Os dados da inspeção corroboraram a conclusão de que tais trechos se encontram operáveis e em condições compatíveis com a prestação do serviço, o que já se inferia do fato de estarem sendo utilizados para o transporte regular de passageiros. Considerando que o compartilhamento de parcela significativa desses trechos antecede a própria concessão, que as extensões posteriores estão formalmente reguladas por COEs que atribuem a terceiros a responsabilidade pela manutenção da via, e que as inspeções indicaram condições adequadas de

conservação, entendeu-se razoável não imputar à concessionária o dever de indenizar o Poder Concedente em relação a esses segmentos.

Trechos coincidentes com a diretriz da Malha II (TLSA)

55. No que se refere aos trechos cuja diretriz coincide com a da ferrovia em implantação pela Transnordestina Logística S.A. (TLSA), a concessionária sustentou que não seria cabível indenização, sob o argumento de que tais segmentos estariam sendo substituídos por uma infraestrutura nova, mais moderna e funcional, construída ao longo de diretriz coincidente, ainda que não necessariamente sobre o mesmo traçado físico.

56. Para a adequada compreensão dessa justificativa, é necessário lembrar o histórico da implantação da Malha II e seu papel no rearranjo da concessão original. Conforme já exposto na seção 2 (Contexto), a concessionária obteve autorização para promover o alargamento, a remodelação e a modernização de determinados trechos da Malha Nordeste, bem como para a construção de novos ramais, nos termos da Resolução ANTT 1.210/2005 (peça 55, p. 1-2).

57. Posteriormente, a Resolução ANTT 4.041/2013 (peça 55, p. 9) autorizou a celebração de termo aditivo ao contrato de concessão para incluir as obrigações relativas à construção das novas linhas, ramais e sub-ramais complementares à Malha Nordeste, bem como para excluir do contrato as superposições de trechos entre a malha originalmente concedida e a nova infraestrutura a ser construída, além de trechos cuja inviabilidade operacional e econômica recomendasse sua desativação por interesse público.

58. Na sequência, a Resolução ANTT 4.042/2013 (peça 55, p. 10) autorizou a cisão da concessão e da concessionária, com a constituição de duas empresas distintas: uma responsável pela operação da Malha I, composta pelos trechos remanescentes da malha originalmente concedida, e outra responsável pela construção e operação da expansão ferroviária denominada Malha II, abrangendo os trechos Missão Velha–Salgueiro, Salgueiro–Trindade, Trindade–Eliseu Martins, Salgueiro–Porto de Suape e Missão Velha–Porto de Pecém.

59. O Segundo Termo Aditivo ao contrato da Malha I consolidou esse arranjo ao dispor na Cláusula Primeira, § 6º, que, após a implementação da cisão e a conclusão do processo de devolução dos trechos Jorge Lins–Salgueiro e Mucuriipe–Arrojado, em decorrência da construção dos trechos coincidentes da Malha II, o objeto da concessão seria automaticamente reduzido aos segmentos remanescentes, sem necessidade de novo aditivo contratual (peça 54, p. 9).

60. Esse conjunto de atos evidencia que, no momento da cisão, houve a intenção explícita de substituir determinados trechos da malha originalmente concedida por novos segmentos a serem implantados no âmbito da Malha II, no contexto de uma reorganização contratual e societária envolvendo empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico. Nessa configuração, a substituição não implicava supressão de responsabilidades, mas redistribuição interna das obrigações, com a migração da prestação do serviço e da gestão da infraestrutura para outra concessionária do grupo. A lógica subjacente, portanto, foi a de substituição funcional da infraestrutura antiga por uma nova ferrovia, projetada com melhores parâmetros geométricos, menor interferência urbana e maior adequação operacional, preservando-se a continuidade do serviço e a equivalência econômica do ativo no âmbito do próprio grupo concessionário.

61. Ressalte-se que esses rearranjos contratuais e seus efeitos foram objeto de exame por este Tribunal no âmbito da Representação TC 012.179/2016-7, oportunidade em que a concessionária e o Poder Público apresentaram suas justificativas e alegações quanto à cisão e à implantação da Malha II. A reconstrução da lógica apresentada no parágrafo anterior tem caráter exclusivamente descritivo e contextual, sendo empregada apenas para compreender os reflexos desse arranjo na

discussão indenizatória ora analisada, sem reavaliação do mérito quanto à legalidade ou à adequação da reconfiguração contratual.

62. À luz desse histórico e dessa configuração específica, entendeu-se, em um primeiro momento, como razoável não exigir indenização da concessionária pelos trechos devolvidos que seriam efetivamente substituídos por infraestrutura nova em implantação pela TLSA, na medida em que o Poder Concedente passaria a dispor de um ativo moderno, funcionalmente equivalente ou superior, ainda que não houvesse coincidência física integral entre os traçados.

63. Contudo, esse entendimento não foi estendido a todos os trechos indicados pela concessionária. Houve divergência específica entre esta Unidade Técnica e os demais participantes da Comissão quanto ao segmento compreendido entre o km 390 e Salgueiro, da Linha Tronco Centro Recife. Os demais participantes sustentaram que esse trecho também deveria ser considerado não indenizável, sob o supracitado argumento de que sua diretriz coincidiria com a da Malha II.

64. Entretanto, a situação fática desse segmento revelou-se distinta. Esse trecho integrou originalmente a Malha II sob responsabilidade da TLSA, mas foi posteriormente excluído da concessão e devolvido ao Poder Concedente, conforme disposto no Primeiro Termo Aditivo ao contrato da TLSA. Em decorrência disso, a infraestrutura construída nesse segmento passou a ser de responsabilidade da União, que deverá indenizar a TLSA pelos investimentos realizados.

65. Diferentemente dos demais casos, portanto, não se aplica a lógica que fundamentava a não indenização. Não se trata de ativo novo que permanecerá sob concessão da TLSA e que substituirá funcionalmente a malha antiga no âmbito de uma reorganização interna da concessão. Trata-se de infraestrutura já construída, posteriormente excluída da concessão da TLSA, cuja indenização será suportada diretamente pelo Poder Público. Nessa situação, admitir que o trecho correspondente da Malha I fosse considerado não indenizável significaria que a União deixaria de ser indenizada pela devolução de um ativo degradado e, ao mesmo tempo, assumiria o ônus financeiro da indenização do ativo novo que, em tese, serviria de base para a alegada substituição funcional.

66. Na visão desta Unidade Técnica, tal solução configuraria tratamento inadequado, com potencial duplicidade de ônus ao Poder Público, razão pela qual esse ponto não foi considerado passível de flexibilização. Com o objetivo de viabilizar a convergência das partes e permitir o avanço da solução, considerando-se a composição global da solução pactuada, acordou-se em classificar esse trecho específico como indenizável, conforme defendeu esta Unidade Técnica, mediante a aplicação da denominada Metodologia “B”, cujo detalhamento será apresentado a seguir.

Trechos acometidos por enchentes

67. Em relação aos trechos acometidos por enchentes, entendeu-se, no âmbito da solução consensual, que não seria devida indenização em relação a aproximadamente 200 km do trecho devolvido da Linha Tronco Sul Recife (Cabo–Propriá), diretamente afetados por eventos de enchentes ocorridos em 2010.

68. A aceitação dessa solução considerou, no contexto do acordo pactuado como um todo, os elementos fáticos e documentais apresentados pelas partes. De acordo com a concessionária, a região onde se insere esse trecho é historicamente suscetível a enchentes recorrentes, com registros de eventos relevantes nos anos de 1949, 1969, 1989, 2000 e, novamente, em 2010. Segundo os registros apresentados, a recorrência desses eventos teria se intensificado ao longo do tempo, reduzindo o intervalo médio entre ocorrências.

69. Após as enchentes de 2000, a concessionária promoveu reconfigurações na malha e, posteriormente, realizou investimentos para a recuperação da Linha Tronco Sul Recife (LTSR). Em junho de 2010, às vésperas da reinauguração do trecho e após investimentos da ordem de R\$ 112 milhões, novas enchentes interditaram a linha, afetando aproximadamente 200 km dos 576 km da



LTSR, com danos a aterros, bueiros e pontes. A ocorrência foi formalmente comunicada à época a diversos órgãos, incluindo o então Ministério dos Transportes, o Ministério da Integração Nacional, a Casa Civil, a ANTT e governos estaduais.

70. Os elementos apresentados indicam, portanto, que se trata de trechos estruturalmente suscetíveis a eventos naturais de grande impacto, cuja ocorrência não se encontra sob controle direto da concessionária, circunstância que era de conhecimento das partes. Ainda assim, não se pode deixar de registrar que, a despeito desse histórico, não houve, ao longo do tempo, a adoção de medidas estruturais eficazes para mitigação desse risco. É importante notar que, excetuando a tentativa de devolução do trecho, já sem tráfego, formalizada pela concessionária em 19/12/2012 (Carta CEX-PRTR-776-12), não se verificam ações consistentes de ajuste contratual ou de redefinição de responsabilidades capazes de endereçar, de forma definitiva, a situação do trecho, que permanece sem solução há cerca de 15 anos.

71. A posição inicial da concessionária era no sentido de afastar integralmente o dever de indenização de toda a Linha Tronco Sul Recife, sob o fundamento de que os danos decorreram de eventos caracterizáveis como caso fortuito ou força maior. Para sustentar essa tese, invocou-se o art. 393 do Código Civil, segundo o qual:

Art. 393 O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

72. Também foi mencionada jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 3.331/2015 – TCU/Plenário, Min. Relatora Ana Arraes, no qual se assentou que:

Em caso de força maior que impeça a execução do contrato, ambas as partes são liberadas, sem nenhuma responsabilidade por inadimplemento, aplicando-se o art. 393 do Código Civil/2002. [...] Nem mesmo seria necessário recorrer ao Código Civil, pois a própria Lei 8.666/1993 estabelece, dentre os motivos para a rescisão do contrato, a ocorrência de motivo de força maior impeditivo da execução do contrato.

73. No entanto, ainda no âmbito do grupo de trabalho que antecedeu a instauração da Comissão de Solução Consensual, as partes convergiram para uma solução intermediária, restringindo a não exigência de indenização apenas à extensão dos 200 km diretamente afetados pelas enchentes de 2010, conforme informado pela concessionária à época. Os demais segmentos da linha foram considerados passíveis de indenização, ainda que submetidos a metodologia específica de cálculo.

74. Essa solução refletiu o entendimento de que não seria adequado afastar a indenização de todo o trecho com base em eventos localizados, ainda que relevantes. Conforme os registros apresentados, as enchentes afetaram pontos específicos ao longo da linha, que, em conjunto, inviabilizaram a continuidade da operação ferroviária no trecho, ao interromper a conectividade funcional entre os pontos de origem e destino da carga. Para fins desta análise, essa inviabilização foi compreendida como impedimento à prestação do serviço no trecho como um todo, sem que isso implicasse a extensão automática da não indenização à totalidade da linha.

75. Com o objetivo de conferir maior lastro técnico à solução, solicitou-se às partes a apresentação de memórias de cálculo que demonstrassem a correspondência entre os pontos de acidente identificados, sua tipologia e a extensão total de aproximadamente 200 km considerada não indenizável, bem como comprovação dos investimentos realizados e dos serviços efetivamente executados. Contudo, tanto o quantitativo do trecho quanto os valores investidos foram fundamentados, essencialmente, em comunicações formais encaminhadas pela concessionária aos

órgãos públicos à época dos eventos e em registros fotográficos dos locais atingidos, antes e após as intervenções.

76. Diante dessa limitação documental, esta Unidade Técnica procedeu a análise própria, utilizando os pontos georreferenciados dos acidentes informados pela concessionária. Considerando apenas ocorrências associadas à destruição de muros de arrimo, bueiros e valetas revestidas, identificou-se extensão próxima aos 200 km indicados. Ressalte-se que a inclusão de outros tipos de ocorrências ampliaria esse quantitativo.

77. À vista desse conjunto de elementos, que incluem a ocorrência de eventos naturais alheios ao controle direto da concessionária, a ausência de matriz de riscos definida no contrato, a mutabilidade contratual ao longo do tempo, a prolongada inação das partes em endereçar solução definitiva para o trecho e a inserção dessa discussão em uma análise integrada da solução construída, entendeu-se razoável admitir a flexibilização do dever de indenização em relação aos 200 km diretamente afetados pelas enchentes de 2010, com base nos registros disponíveis.

78. Os demais trechos da malha devolvida foram considerados indenizáveis, tendo o valor correspondente sido apurado conforme as metodologias de cálculo apresentadas a seguir.

4.1.2. Metodologia de cálculo da indenização da via permanente

79. As metodologias de cálculo aqui descritas foram desenvolvidas com o objetivo específico de estabelecer um valor de referência para a indenização considerada razoavelmente devida pela concessionária em razão da devolução dos trechos analisados. Trata-se, portanto, de parâmetros construídos no contexto da solução pactuada, a partir das controvérsias existentes, não se confundindo com a aplicação automática ou integral de um único normativo para todos os trechos.

80. Desde as primeiras reuniões da Comissão, identificou-se a necessidade de definir um parâmetro inicial que permitisse balizar as negociações. Com esse propósito, foi solicitado à concessionária que apresentasse simulações comparativas utilizando as principais metodologias disponíveis até então, a saber: (i) aplicação integral da Instrução Normativa – DNIT 01/2025, enquanto metodologia vigente; (ii) metodologia discutida no âmbito do Grupo de Trabalho, baseada em valor paramétrico por quilômetro aplicável de forma uniforme aos trechos; e (iii) metodologia proposta pela própria concessionária, que combinava quantitativos constantes dos anexos contratuais, prospecções próprias e premissas previstas na norma do DNIT.

81. As simulações foram realizadas para três trechos em relação aos quais a concessionária defendia a aplicação de uma regra geral de cálculo e para um trecho específico, o Ramal de Macau, para o qual propunha metodologia diferenciada em razão de suas particularidades. Os resultados resumidos dessas simulações estão apresentados na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1- Comparativo dos valores indenizatórios estimados por metodologia

Trecho Origem-Destino	IN-DNIT 01/2025 (R\$)	Metodologia GT (R\$)	Metodologia IN-FTL (R\$)
LTNR Jorge Lins – Souza	1.557.497.584	858.967.479	876.518.712
LTSF Arrojado – Souza	295.136.713	161.471.442	145.881.239
LTCR Jorge Lins – Albuquerque Né	1.108.156.843	602.652.035	683.628.800
Ramal Macau (indenização especial)	253.030.000	132.950.000	136.120.000

Fonte: Elaboração própria.

82. A comparação evidencia que tanto a metodologia discutida no Grupo de Trabalho quanto a metodologia proposta pela concessionária resultavam, em regra, em valores significativamente inferiores aos obtidos pela aplicação integral da Instrução Normativa – DNIT

01/2025, com reduções da ordem de 45%, à exceção do comparativo entre IN-DNIT e IN-FTL para o trecho LTCR, cuja diferença aproximou-se de 38%. Em termos práticos, a não aplicação integral da IN-DNIT implicaria a concessão de desconto relevante no valor indenizatório.

83. Esse exercício cumpriu papel central na condução das negociações, ao permitir que o Poder Público tivesse clareza quanto à magnitude da flexibilização envolvida e aos valores que deixariam de ser exigidos em comparação ao cenário contrafactual correspondente à aplicação integral do normativo vigente. A partir dessa referência, tornou-se possível avaliar, de forma mais objetiva, a necessidade de contrapartidas e de ajustes que pudessem equilibrar uma eventual flexibilização.

84. Com base nessa análise comparativa, entendeu-se razoável adotar uma lógica de aplicação combinada dos parâmetros da IN-DNIT 01/2025 com as especificidades físicas, históricas e contratuais da Malha Nordeste. Essa abordagem encontra respaldo no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021, que dispõe:

Art. 15. A concessionária pode requerer ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que:

[...]

§ 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo:

I – deve ser apurado pelo regulador ferroviário, nos termos do contrato e da metodologia de cálculo vigente, ficando permitida a compensação de eventuais créditos de titularidade da concessionária perante o poder concedente e o regulador ferroviário. (grifou-se)

85. Nesse sentido, a Comissão entendeu que a metodologia vigente deveria ser utilizada como referência, sem prejuízo da consideração dos termos contratuais específicos da concessão da FTL. Verificou-se que os anexos do contrato descrevem o estado físico da malha no momento da outorga, incluindo informações sobre qualidade dos trechos, tipo de trilhos e condições dos dormentes, elementos relevantes para a definição do padrão de reposição dos ativos.

86. A partir desse entendimento, a Comissão estruturou três metodologias distintas para o cálculo da indenização, aplicáveis conforme as características de cada trecho. O relatório da Comissão descreve detalhadamente cada uma dessas metodologias. Nesta instrução, o exame concentra-se na explicitação de suas principais premissas e nos pontos em que se afastam da aplicação integral da IN-DNIT 1/2025.

87. A **Metodologia A** foi aplicada aos trechos que, embora devolvidos, não se enquadravam em situações excepcionais. O cálculo teve como objetivo a reposição dos ativos na condição originalmente entregue à concessão, com base nos parâmetros constantes do contrato e de seus anexos. Na hipótese de ausência ou omissão de informações contratuais relevantes, aplicaram-se, de forma complementar, as premissas previstas na IN-DNIT 1/2025.

88. Para a aplicação da Metodologia A, utilizaram-se os quantitativos levantados pela própria concessionária a partir de inspeção realizada em 2024 por empresa por ela contratada, que avaliou as condições físicas dos trechos e identificou os quantitativos dos principais componentes da via permanente. Como referência de custos, adotaram-se, em regra, os preços unitários apresentados pela concessionária, ressalvadas as especificidades relacionadas aos trilhos.

89. No que se refere aos trilhos, adotou-se critério distinto daquele previsto na IN-DNIT 1/2025. A indenização restringiu-se à substituição de trilhos originalmente dos perfis TR-32 ou TR-37

apenas nos casos de inexistência física, associada à sua retirada ou furto, conforme informações apresentadas pela concessionária, mediante reposição por trilhos TR-37 usados.

90. Nos demais trechos, em que a concessionária registrou a existência física dos trilhos, as inspeções pontuais de campo realizadas pelo DNIT indicaram que, na maioria dos pontos amostrados, o material se encontrava inacessível à inspeção, seja por estar parcial ou totalmente enterrado em áreas rurais, seja por estar concretado ou pavimentado em áreas urbanas. Essa circunstância inviabilizou a verificação direta, ainda que por amostragem, da efetiva condição de uso dos trilhos e implicaria flexibilização relevante em relação à sistemática prevista na IN-DNIT 1/2025, a qual pressupõe a avaliação da condição de uso nos termos da Norma ABNT NBR 7640/2021 para fins de classificação como servíveis ou inservíveis.

91. Considerou-se, adicionalmente, que a degradação relevante de trilhos ferroviários decorre predominantemente do uso operacional, havendo registros que indicam baixo volume de carga transportada ao longo da concessão. À vista desse conjunto de elementos, entendeu-se razoável, no contexto específico da solução pactuada, considerar como inservíveis apenas os trilhos cuja inexistência física foi registrada, tratando como servíveis aqueles indicados como existentes, ainda que inacessíveis à inspeção, sob a premissa de que o baixo nível de utilização não teria ocasionado desgaste significativo atribuível à operação da concessionária.

92. Ressalte-se, por fim, que a aceitação dessa simplificação metodológica esteve condicionada à incorporação de compensação financeira adicional, destinada a absorver eventuais distorções residuais decorrentes da não aplicação integral da metodologia vigente, conforme detalhado na seção 4.1.4.

93. Em relação aos aparelhos de mudança de via (AMVs), a metodologia considerou a substituição integral dos elementos metálicos, dos dormentes especiais e do lastro de todos os AMVs existentes nos trechos analisados. Tal abordagem se afasta da metodologia prevista na IN-DNIT 1/2025, que estabelece o fracionamento do AMV em grupos e subgrupos, com classificação individualizada dos elementos como servíveis ou inservíveis e cálculo indenizatório específico para cada componente. No caso concreto, optou-se pela reposição integral como forma de simplificação do cálculo e de adequação ao estado geral dos dispositivos existentes.

94. Quanto ao lastro, a reposição de brita foi exigida apenas nos trechos que já possuíam essa característica no início do contrato de concessão, evitando-se a imposição de padrão superior àquele originalmente existente na malha concedida.

95. Excetuados os trilhos, cujas premissas foram tratadas de forma específica, os preços unitários utilizados no cálculo da indenização tiveram como referência os custos apresentados pela concessionária. Esses valores, assim como os quantitativos adotados, foram submetidos à avaliação técnica no âmbito da Comissão. Os representantes do DNIT e da ANTT que integraram a Comissão analisaram e validaram os quantitativos e os custos considerados.

96. As extensões dos trechos devolvidos foram validadas pela ANTT com base nas informações constantes do Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (SAFF), que dispõe de dados mais precisos e atualizados sobre a malha ferroviária em comparação com aqueles disponíveis à época da outorga da concessão. Os preços unitários dos insumos foram avaliados pelo DNIT, que concluiu pela aderência dos valores aos referenciais do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO).

97. A Metodologia B, por sua vez, foi aplicada exclusivamente aos trechos abrangidos pelo denominado Projeto Nordeste e que, desde o início da concessão, não apresentaram tráfego comercial ou registraram níveis extremamente baixos de movimentação de cargas. Esses trechos compartilham a característica de terem sido entregues à concessionária em condições operacionais

precárias, contexto que influenciou diretamente sua capacidade de atingir desempenho econômico-operacional compatível com a exploração do transporte ferroviário de cargas.

98. O Projeto Nordeste previa, de forma expressa, a realização de intervenções estruturais relevantes na superestrutura da via permanente, notadamente a substituição de trilhos, a troca de dormentes inservíveis e a complementação de lastro, com o objetivo de recuperar as condições de operação da malha. Contudo, conforme já registrado, a execução dessas intervenções ocorreu de forma insuficiente, não alcançando o nível necessário para alterar, de maneira estrutural, o desempenho operacional dos trechos envolvidos.

99. À vista desse histórico, entendeu-se que a aplicação integral da Metodologia A a esses trechos não refletiria adequadamente as condições em que os ativos foram originalmente recebidos pela concessionária nem o contexto específico de sua exploração ao longo da concessão. Assim, para fins de cálculo da indenização devida pela devolução desses segmentos, adotou-se como premissa a aplicação da Metodologia A com a exclusão dos materiais e serviços associados à substituição dos três elementos centrais da superestrutura da via permanente originalmente contemplados no Projeto Nordeste, quais sejam, trilhos, dormentes e lastro.

100. Essa abordagem considerou que, caso o Projeto Nordeste tivesse sido executado de forma compatível com as intervenções previstas, a condição físico-operacional dos trechos poderia ter sido distinta ao longo da concessão. A metodologia adotada buscou, portanto, refletir de forma mais adequada as características do ativo no momento de seu recebimento, conforme os registros constantes dos anexos contratuais, bem como o contexto histórico e operacional da concessão.

101. Partindo dessas premissas, as lacunas existentes foram preenchidas mediante aplicação complementar da IN-DNIT 1/2025, enquanto metodologia vigente, de modo a conferir maior consistência técnica ao cálculo. As Metodologias A e B foram, assim, concebidas como instrumentos para alcançar um valor indenizatório intermediário, compatível com os fatos apurados e aceitável às partes, em substituição à aplicação integral da IN-DNIT 1/2025, que conduziria a montantes significativamente superiores aos acordados.

*102. A **Metodologia C** foi aplicada aos trechos da Linha Tronco Sul Recife não diretamente atingidos pelas enchentes de 2010. Essa metodologia, discutida desde a fase do Grupo de Trabalho, teve por objetivo ajustar o valor indenizável desses segmentos, considerando que, embora não tenham sofrido danos físicos diretos, tiveram sua operação inviabilizada em razão dos impactos generalizados das enchentes sobre a linha como um todo.*

103. Nessa metodologia, o cálculo do valor indenizável partiu da apuração do valor residual do ativo, com abatimento da depreciação ocorrida entre a data da enchente de 2010 e a data do pedido formal de devolução, apresentado em 2012. A aplicação dessa depreciação excepcional buscou refletir a perda de utilidade econômica do ativo no período em que a operação permaneceu inviabilizada, ainda que os danos físicos não tenham se materializado de forma uniforme ao longo de toda a extensão da linha.

104. Para a definição do valor de referência do ativo, foram considerados os investimentos informados pela concessionária relativos à reconstrução do trecho após a enchente ocorrida em 2000. Sobre esses valores, registraram-se limitações relevantes quanto ao nível de detalhamento e à comprovação dos investimentos efetivamente realizados, uma vez que a documentação apresentada se restringiu às comunicações formais trocadas à época dos eventos, não tendo sido disponibilizados registros técnicos ou financeiros adicionais.

105. Essa divergência quanto à base de cálculo e à validação dos valores permaneceu sem solução conclusiva ao longo dos trabalhos da Comissão. Ao final, contudo, o impasse foi superado no contexto global da solução pactuada e das demais obrigações assumidas pela concessionária, sob o

entendimento de que eventuais distorções residuais nos valores poderiam ser compensadas pelo conjunto de compromissos e contrapartidas incorporados à solução, aspecto que será detalhado nas seções seguintes.

4.1.3. Edificações, benfeitorias, passivos ambientais e ocupações da faixa de domínio

106. Além da indenização associada à via permanente, a solução pactuada contemplou o tratamento das edificações e benfeitorias existentes nos trechos devolvidos, dos passivos ambientais e das ocupações irregulares na faixa de domínio, elementos relevantes para a adequada reversão dos ativos ao Poder Concedente.

107. Para esses componentes, não se verificaram controvérsias relevantes entre as partes. Assim, foi acordada a aplicação integral da metodologia vigente prevista na IN-DNIT 01/2025, sem adaptações ou flexibilizações específicas, diferentemente do que ocorreu em relação à via permanente.

108. No caso das edificações e benfeitorias, o valor indenizatório foi apurado com base no Custo Unitário Básico (CUB) do respectivo estado, aplicando-se a depreciação pelo método Ross-Heidecke, que estima a perda de valor do imóvel a partir da idade aparente e do estado de conservação, conforme estabelecido na norma do DNIT.

109. Quanto aos passivos ambientais, ficou definido que deverão ser tratados nos termos da IN-DNIT 01/2025 ou de eventual legislação superveniente aplicável. A concessionária permanecerá responsável pela reparação integral dos passivos ambientais decorrentes de sua atuação, omissão ou negligência até a efetiva devolução dos trechos, ressalvada a hipótese de comprovação de que tais passivos não se originaram de atividades realizadas entre o início da concessão e a data da devolução.

110. Em relação às ocupações irregulares na faixa de domínio, adotou-se, como regra geral, o tratamento previsto na IN-DNIT 01/2025, com ajustes pontuais alinhados às disposições contratuais. Destaca-se, em especial, a ressalva quanto às ocupações iniciadas anteriormente à outorga da concessão, hipótese em que compete ao DNIT adotar as medidas necessárias à liberação da faixa de domínio e arcar com os custos e despesas correspondentes, nos termos da Cláusula Nona, subcláusula 9.3, § 3º, parte final, e § 4º, do Contrato de Concessão da FTL, com a redação conferida pelo 1º Termo Aditivo (peça 54, p. 18).

111. Adicionalmente, acordou-se que a concessionária deverá promover a inclusão do DNIT como assistente simples nas ações de reintegração de posse por ela propostas, de modo a assegurar a adequada coordenação institucional e a continuidade das providências após a devolução dos trechos.

4.1.4. Compensação dos riscos identificados pelo DNIT

112. Embora tenha havido convergência quanto às metodologias adotadas para a valoração dos ativos, permaneceu a necessidade de avaliação pelo Poder Público, em especial pelo DNIT e pela ANTT, acerca da situação fática da malha a ser devolvida, bem como da consistência dos quantitativos e dos preços apresentados pela concessionária.

113. Entretanto, considerando a extensão dos trechos envolvidos, superior a 3.000 km, verificou-se a inexistência de tempo hábil para a realização, pelo DNIT, de inspeção de campo detalhada e abrangente que permitisse validar, item a item, as informações fornecidas pela concessionária. Além da limitação temporal, discutiu-se o custo do controle, uma vez que a realização de inspeções exaustivas ao longo de toda a malha poderia gerar dispêndios administrativos elevados, com benefício marginal incerto.

114. Registre-se que parte dos trechos já havia sido objeto de inspeções anteriores pelo DNIT, como no caso da Linha Tronco Centro Recife (LTCR), o que conferia à autarquia algum grau de conhecimento sobre a situação da via em segmentos específicos. Todavia, não havia informação consolidada e atualizada sobre a totalidade dos trechos a serem devolvidos.

115. Diante desse cenário, o DNIT propôs uma estratégia de verificação compatível com as restrições existentes, consistindo em: (i) análise dos quantitativos e dos preços unitários considerados nos cálculos indenizatórios, conforme descrito na subseção anterior; e (ii) realização de inspeções de campo seletivas, priorizando os trechos em operação para transporte de passageiros, localizados em áreas urbanas e capitais, complementadas por visitas pontuais a trechos sem operação em áreas rurais.

116. No curso dessas verificações, foram identificadas questões que geraram incertezas relevantes. Em primeiro lugar, constatou-se que os cálculos apresentados pela concessionária não contemplavam valores associados às obras de arte correntes (OACs) e às obras de arte especiais (OAEs). Em segundo lugar, conforme já exposto anteriormente, em diversos pontos amostrados os trilhos registrados pela concessionária como existentes encontravam-se parcial ou totalmente inacessíveis, seja por estarem enterrados em áreas rurais, seja por estarem concretados ou pavimentados em áreas urbanas. Adicionalmente, verificaram-se divergências pontuais entre os registros apresentados pela concessionária e as observações realizadas em campo.

117. Essas constatações indicaram certo nível de incerteza quanto à aderência do levantamento apresentado pela concessionária às premissas adotadas nas metodologias de cálculo, especialmente no que se refere à existência dos trilhos e à ausência de valoração das OACs e OAEs. Ao mesmo tempo, não era possível, a partir das inspeções pontuais realizadas, estimar com precisão o grau dessas divergências ao longo da totalidade da malha não vistoriada.

118. Considerando a impossibilidade prática de realização de inspeção integral no prazo da solução consensual, a concessionária propôs a inclusão de um valor adicional de R\$ 100 milhões, com a finalidade de compensar eventuais divergências que poderiam ser identificadas caso fosse possível realizar verificação de campo completa dos trechos a serem devolvidos.

119. O DNIT avaliou essa proposta à luz do custo estimado para realização de inspeções adicionais, bem como do potencial impacto financeiro decorrente de eventuais divergências relacionadas à existência e ao estado dos trilhos, das OACs e das OAEs. Concluiu-se que o valor proposto mostrava-se compatível como mecanismo de compensação das incertezas remanescentes.

120. Na avaliação desta unidade técnica, a solução adotada revelou-se razoável. As inspeções realizadas indicaram, de modo geral, convergência significativa entre a situação fática observada e as informações apresentadas pela concessionária, ainda que não fosse possível quantificar com precisão o grau dessa aderência para os trechos não vistoriados. Ademais, há registros de que parte da malha já foi recebida pela concessionária, desde o início da concessão, em condições precárias, inclusive com trilhos enterrados em determinados segmentos.

121. À vista da extensão da malha envolvida, do histórico prolongado do processo de devolução, das limitações práticas para aprofundamento das vistorias e de intenção de estruturar uma solução que resolvesse, de forma definitiva, a devolução de grandes extensões de ativos ferroviários, entendeu-se adequado considerar o acréscimo de R\$ 100 milhões como uma proxy razoável para compensar as incertezas residuais no cálculo da indenização, agregando valor ao conjunto de compromissos e contrapartidas incorporados à solução pactuada.

4.1.5. Obrigações adicionais para viabilizar a devolução e a destinação dos trechos

122. Desde o início dos trabalhos, uma preocupação central desta Unidade Técnica foi que a discussão sobre devolução não poderia se limitar ao cálculo do valor indenizatório. A

devolução de mais de 3.000 km de malha não operacional, em diferentes estados de conservação, atravessando vários estados e contextos urbanos e rurais, traz riscos relevantes relacionados à fase subsequente à devolução, entendida como o período posterior ao recebimento formal dos trechos pelo Poder Público.

123. Esse risco pode ser ilustrado a partir do histórico de devoluções já concluídas no âmbito federal. Com base em informações disponibilizadas pelo DNIT, identificaram-se cinco processos finalizados até o momento, em geral envolvendo extensões reduzidas de malha, com exceção de um caso específico da Ferrovia Centro-Atlântica. A Tabela 2 a seguir apresenta um resumo desses processos.

Tabela 2 - Histórico de processos de devolução ferroviária concluídos

Concessionária - Processo	Descrição	Extensão (km)
Ferrovia Centro-Atlântica - 50600.010853/2007-43	Desvinculação do trecho entre o Pool de Combustíveis e o Moinho Goiás/EMEGE, entre Senador Canedo e Goiânia/GO	4,47
Ferrovia Centro-Atlântica - 50600.036232/2013-38	Devolução de trechos classificados como antieconômicos	819,00
Rumo Malha Sul - 50600.510302/2017-57	Desativação e devolução de Trecho Ferroviário em Santa Rosa/RS	1,05
Rumo Malha Paulista - 50600.021584/2020-18	Desincorporação dos bens imóveis constantes do Termo de Cessão de Uso de Bem Imóvel (Pátio Ferroviário de Araraquara)	2,43
Ferrovia Transnordestina Logística - 50600.041472/2024-15	Desativação de trecho para formalização de Cessão de Uso Gratuito de bem imóvel para o Município de Campina Grande/PB	16,31

Fonte: Elaboração própria.

124. Além da diferença de escala, há outro elemento relevante: mesmo nos casos de menor extensão, esses processos tendem a se estender por anos, em razão da necessidade de inventário, verificação de ativos e passivos, definição de responsabilidades, providências patrimoniais e, principalmente, definição de destinação. Esse histórico já indicava que, no caso da FTL, o risco de a devolução gerar um passivo operacional e patrimonial para a União era elevado caso o acordo não previsse medidas voltadas à fase subsequente à devolução.

125. O tema não é novo para o Tribunal e já foi objeto de deliberações recentes que evidenciam as dificuldades do processo. No âmbito da CSC da Malha Sul (Acórdão 2.514/2023 – TCU/Plenário, Min. Relator Jorge Oliveira), discutiu-se não apenas metodologia de cálculo, mas também o próprio procedimento de devolução, incluindo forma e momento de pagamento de indenizações e a necessidade de mecanismos que dessem segurança ao processo. No Acórdão 1.366/2023 – TCU/Plenário, Min. Relator Walton Alencar (denúncia contra desativação e devolução de trechos da FCA), a preocupação central foi a devolução de trechos ferroviários sem levantamento adequado de passivos ambientais e sem plano de descomissionamento. Em outro precedente (Acórdão 1.667/2022 – TCU/Plenário, Min. Relator Bruno Dantas), o Tribunal recomendou a estruturação do processo de devolução, com etapas, responsabilidades, prazos, oportunidade de participação, destinação definida previamente e rotinas a serem executadas antes do recebimento formal, destacando que a Lei 14.273/2021 trouxe regras gerais, mas não substituiu a necessidade de governança e procedimentos completos.

126. No caso concreto, o risco era mais agudo por três razões. Primeiro, a malha devolvida é heterogênea, com trechos em estados muito distintos, inclusive com segmentos já incorporados à malha urbana (vias implantadas sobre a faixa, trilhos enterrados ou pavimentados,

ocupações consolidadas). Segundo, o Poder Público não dispunha, naquele momento, de definição clara sobre a destinação dos trechos, tendo sido informado à Comissão que estudos sobre possíveis usos e destinos, não apenas da FTL, ainda estavam em desenvolvimento e só seriam concluídos posteriormente. Terceiro, a simples transferência da guarda e gestão desses ativos para o Poder Público, em especial para o DNIT, poderia gerar custos relevantes e imediatos, sem que houvesse plano de ação e sem que fosse possível, desde logo, estimar a contingência necessária.

127. A destinação dos trechos devolvidos, em termos práticos, tende a se distribuir entre dois grandes grupos: (i) trechos com potencial de uso ferroviário, seja para futura reativação do transporte de cargas, para projetos de mobilidade (VLT, sistemas urbanos sobre trilhos) ou para outro aproveitamento ferroviário; e (ii) trechos com destinação não ferroviária, em que a solução poderá envolver cessão a municípios, implantação de parques lineares, ciclovias, reconfiguração urbana ou outras formas de uso, hipótese em que, em regra, passa a existir a necessidade de desmobilização e regularização do ativo.

128. Nesse segundo grupo, a preocupação com o descomissionamento foi central. Considera-se, aqui, descomissionamento como o conjunto de atividades necessárias para viabilizar o uso não ferroviário, incluindo retirada de componentes da superestrutura (trilhos, dormentes, acessórios) e regularização do terreno. Em uma devolução dessa escala, a assunção automática desse ônus pelo Poder Público poderia transformar a solução da devolução, do ponto de vista da concessionária, em encerramento de obrigação, mas, do ponto de vista da União, em abertura de um novo passivo, com custos de mobilização, logística e destinação final dos materiais.

129. Na tentativa de dimensionar riscos, foram discutidas alternativas com o DNIT, autarquia que detém a titularidade dos bens e que, na prática, assume a gestão dos ativos devolvidos. Consideraram-se possibilidades como leilões dos materiais, mas foi destacado que, dada a escala, a operacionalização por meio de leilões demandaria estruturação complexa e fracionada. Também se discutiu a execução direta pelo Poder Público. A título ilustrativo, o DNIT apresentou simulação de custo para retirada de trilhos e dormentes e transporte do material, em trecho específico, apontando valor da ordem de R\$ 50.000/km para o estado de Pernambuco, o que evidencia que o custo pode se tornar relevante conforme a extensão e as condições locais.

130. Outro ponto associado à destinação não ferroviária é a necessidade de providências patrimoniais. Foi destacado que, quando o trecho é erradicado e desafetado do uso ferroviário, frequentemente a gestão patrimonial passa a demandar atuação da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Nesses casos, o georreferenciamento da faixa de domínio tende a ser requisito prático para que a União registre adequadamente o bem e consiga avançar com medidas de destinação, cessão, regularização ou alienação. Sem delimitação técnica consistente, o ativo devolvido permanece “sem saída” administrativa por longos períodos.

131. Esse conjunto de elementos demonstrou a existência de elevada incerteza quanto ao custo total associado à fase subsequente à devolução, variável conforme a destinação atribuída a cada trecho, o estado de conservação, o contexto urbano ou rural, a viabilidade de reaproveitamento ferroviário e os arranjos que eventualmente viessem a ser estabelecidos com municípios ou outros entes. Em síntese, o cálculo da indenização, por si só, não resolvia o problema estrutural, pois não tratava da destinação nem mitigava o risco de que os custos dessa fase recaíssem sobre o Poder Público sem planejamento, sem governança e sem previsibilidade.

132. Foi nesse contexto que se consolidou o entendimento de que a solução pactuada deveria contemplar medidas adicionais, além daquelas estritamente previstas nos normativos vigentes, com foco em reduzir riscos, dar viabilidade prática à gestão da fase subsequente à devolução e evitar que a devolução se convertesse em ônus elevado e incerto para a União.

133. Como parte da solução, a concessionária assumiu a obrigação de executar o descomissionamento dos segmentos que forem indicados pelo Ministério dos Transportes, compreendendo retirada dos materiais da superestrutura e regularização do terreno, para fins de destinação não ferroviária. Como consequência, os materiais resultantes dessas atividades (trilhos, dormentes, acessórios e demais componentes) passam a ser de propriedade da concessionária, o que reduz custo e complexidade para o Poder Público e cria incentivo para a execução efetiva, diante do valor econômico potencial dos materiais.

134. Adicionalmente, a concessionária assumiu a obrigação de realizar o levantamento georreferenciado completo da faixa de domínio dos trechos devolvidos. Essa entrega tem relevância prática para a gestão patrimonial e regulatória, pois cria base técnica para delimitação do patrimônio devolvido, dá suporte a decisões futuras de destinação e facilita a atuação da SPU e de outros órgãos na regularização e gestão desses imóveis. Além disso, permite ao Poder Público planejar alternativas de aproveitamento, seja ferroviário (novos projetos, reativações, mobilidade urbana) seja não ferroviário (cessões, equipamentos urbanos, parques lineares, ciclovias).

135. Considerando que o Poder Público ainda não dispunha de definição consolidada sobre a destinação dos trechos, pactuou-se também providência institucional de organização do processo decisório: o Ministério dos Transportes deverá instituir Grupo de Trabalho voltado ao tratamento dos trechos devolvidos, com prazo de 36 meses para definir a destinação e indicar quais segmentos deverão ser descomissionados pela concessionária. A lógica desse prazo foi permitir que o Ministério concluísse estudos e articulações necessárias, reduzindo o risco de inércia administrativa e evitando que os trechos devolvidos permaneçam por período indefinido sob guarda do Poder Público sem solução definitiva.

136. Para fins de acompanhamento e transparência do cumprimento das obrigações, definiu-se marco temporal de 18 meses para que o Ministério informe as partes, incluindo este Tribunal, sobre o andamento das providências, indicando, por exemplo, quais trechos já tiveram destinação encaminhada, quais foram indicados para descomissionamento, quais permanecem pendentes e quais ações estão previstas para os demais. Esse marco buscou criar previsibilidade e permitir monitoramento do cumprimento do termo de autocomposição, com foco no resultado prático da devolução.

137. Em síntese, essas obrigações adicionais constituem o núcleo de agregação de valor do acordo no eixo da devolução. A solução não se limitou à apuração do valor indenizatório devido pela concessionária, mas buscou reduzir riscos relevantes associados à fase subsequente à devolução, ao transferir à concessionária atividades para as quais detém maior capacidade operacional, como o descomissionamento e os levantamentos de campo, e ao estruturar encaminhamento institucional mínimo para evitar que a definição da destinação dos trechos seja indefinidamente postergada, com potencial deterioração adicional do patrimônio e geração de custos imprevisíveis para a União.

4.1.6. Considerações finais

138. A solução construída para a devolução dos trechos mostrou-se uma resposta tecnicamente adequada a um problema complexo e sem precedentes no setor ferroviário federal. Trata-se da devolução de extensa malha não operacional, superior a 3.000 km, heterogênea quanto às suas características físicas, localizada em múltiplos estados e marcada por condições operacionais e patrimoniais muito distintas, o que afasta a possibilidade de aplicação automática e uniforme de soluções padronizadas.

139. Reconheceu-se, desde o início, que o Poder Público não dispõe de processo de devolução plenamente estruturado e testado para uma situação dessa magnitude, especialmente quando se trata de uma concessão historicamente problemática, com ativos degradados, passivos acumulados e elevado grau de incerteza quanto à destinação futura dos trechos. Esse contexto impôs

a necessidade de construção de solução específica, compatível com as particularidades do contrato e com a realidade da malha devolvida.

140. A solução pactuada implicou, de forma consciente, a flexibilização da aplicação integral da metodologia vigente de cálculo indenizatório, sem afastá-la como referência. Tal flexibilização foi fundamentada no art. 15 da Lei 14.273/2021, que admite a consideração dos termos contratuais e das circunstâncias específicas da concessão, e buscou refletir, de maneira mais aderente, as condições em que os ativos foram originalmente entregues, o histórico de investimentos e a efetiva capacidade operacional dos trechos ao longo da concessão.

141. Em contrapartida à flexibilização dos critérios indenizatórios, o acordo buscou endereçar os principais riscos associados ao processo de devolução em larga escala, especialmente aqueles relacionados à fase subsequente à devolução. Para tanto, incorporaram-se obrigações relevantes a cargo da concessionária, consistentes na execução de descomissionamento dos trechos indicados, na realização do levantamento georreferenciado da faixa de domínio e no suporte à estruturação de encaminhamento institucional para definição da destinação dos ativos, medidas que, no curso ordinário do processo, tenderiam a recair integralmente sobre a União.

142. Essas obrigações assumidas pela concessionária mitigam incertezas relevantes quanto aos custos, à gestão e à destinação da malha devolvida, em um contexto no qual o próprio Poder Público não dispõe, atualmente, de estimativas consolidadas sobre os encargos financeiros e operacionais que poderiam decorrer da assunção imediata desses ativos. A solução construída, portanto, não se limitou a resolver divergências sobre valores, mas tratou de forma integrada aspectos patrimoniais, operacionais e de governança.

143. Diante desse conjunto de elementos, conclui-se que a solução pactuada é vantajosa para o Poder Público, na medida em que resolve controvérsias históricas relativas à indenização devida, reduz riscos associados à assunção de extensa malha abandonada e antecipa, no âmbito do acordo, providências que contribuem para a adequada gestão e destinação dos ativos devolvidos, independentemente de eventual prorrogação da concessão.

4.2. Otimização/Prorrogação contratual

4.2.1. Limites da análise da prorrogação contratual no âmbito da solução consensual

144. Desde o início dos trabalhos, as Unidades do TCU apontaram o risco de que a discussão de uma prorrogação contratual de longo prazo no ambiente célere da Comissão de Solução Consensual pudesse afastar a análise aprofundada normalmente exigida em processos de desestatização, conforme as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa – TCU 81/2018. Essa preocupação orientou a atuação da Unidade Técnica ao longo de toda a Comissão.

145. Nesse contexto, buscou-se inicialmente delimitar quais controvérsias relacionadas à prorrogação contratual poderiam, em tese, ser discutidas no âmbito da CSC. Para tanto, foi definido um conjunto mínimo de documentos que, em situações ordinárias, orientaria a análise de uma prorrogação, como estudos de demanda, estudos operacionais, estudos de engenharia e a modelagem econômico-financeira, de modo a identificar se haveria pontos efetivamente controvertidos passíveis de tratamento consensual.

146. Ao longo das análises, contudo, verificou-se que a documentação apresentada pelas partes carecia de maturidade e de detalhamento técnico suficientes para subsidiar qualquer juízo conclusivo. Ademais, constatou-se que muitos dos pontos inicialmente apresentados como controvérsias não configuravam, na essência, conflitos técnicos ou regulatórios, mas sim decisões de modelagem e de política pública que, em um processo regular, deveriam ser justificadas pelo Poder Concedente e analisadas pelo Tribunal no rito próprio da IN-TCU 81/2018.

147. Foram identificadas, por exemplo, questões relativas a premissas de demanda, parâmetros operacionais, opções de engenharia, critérios orçamentários, metodologias de estimativa de custos, aquisição de ativos usados, estrutura tarifária e premissas de custos operacionais. Tanto a Infra S.A. quanto a ANTT, conforme já registrado em seção anterior, apontaram a existência de metodologias não usuais, premissas que demandariam maior fundamentação e ausência de projetos e orçamentos detalhados. Na avaliação desta Unidade Técnica, tais questões não se caracterizavam como controvérsias a serem dirimidas em um processo consensual, mas como escolhas técnicas e estratégicas que exigiriam aprofundamento e validação no âmbito de um processo específico de fiscalização da prorrogação contratual.

148. Diante desse cenário, defendeu-se que não fosse incluída no acordo qualquer conclusão acerca da adequação dos estudos apresentados, tampouco sobre a vantajosidade da prorrogação contratual. A Unidade Técnica não dispunha de elementos suficientes para emitir juízo conclusivo sobre a viabilidade técnica, econômica, financeira ou jurídica da prorrogação pretendida, uma vez que os estudos ainda se encontravam em estágio preliminar e adotavam premissas que demandariam justificativas adicionais. Embora tenha havido aperfeiçoamento incremental da documentação ao longo dos trabalhos, esse avanço não foi suficiente para afastar as limitações identificadas.

149. Além disso, o histórico da concessão evidencia tratar-se de um empreendimento estruturalmente complexo e desafiador. A própria experiência do contrato original, marcado por trechos antieconômicos e dificuldades operacionais persistentes, indica que qualquer proposta de prorrogação exigiria análises aprofundadas e decisões técnicas bem fundamentadas. Nesse contexto, foram identificadas questões estratégicas de elevada complexidade, como a governança do acesso ferroviário ao Porto de Itaquí. O ramal, central para o modelo de negócio da concessionária, envolve temas como titularidade da infraestrutura no interior da poligonal portuária, nos termos do art. 56-A da Lei 12.815/2013, responsabilidade pela manutenção da via, valores e critérios de cobrança de direito de passagem, regras de operação e capacidade, além da compatibilidade dos investimentos propostos com o planejamento do porto e das operadoras ferroviárias visitantes. A inexistência de solução madura para esse conjunto de questões, por si só, inviabilizaria qualquer conclusão sobre a prorrogação contratual.

150. Somam-se a esses aspectos as pretensões de incluir na solução consensual decisões discricionárias típicas do Poder Concedente, voltadas à viabilização futura do projeto de concessão. Tais matérias, na visão desta Unidade Técnica, não se compatibilizam com o escopo de um instrumento de solução consensual, cujo objetivo é dirimir controvérsias existentes ou potenciais, e não antecipar a anuência do Tribunal a escolhas estratégicas de política pública.

151. Esse entendimento está alinhado à manifestação do Ministério Público junto ao TCU no âmbito do Acórdão 2.522/2025 – TCU/Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler), na qual se destacou que a utilização de soluções consensuais para cancelar previamente decisões político-administrativas futuras enfrenta óbices relevantes de ordem institucional. Naquela oportunidade, o MP/TCU alertou para o risco de que acordos dessa natureza sejam utilizados como instrumento de validação prévia de modelagens contratuais ainda imaturas, afastando o controle estruturado previsto para os processos de desestatização e criando expectativas indevidas quanto à anuência do Tribunal sobre decisões que competem exclusivamente ao Poder Executivo.

152. À luz dessas considerações, entendeu-se que não deveria constar do acordo qualquer conclusão acerca da vantajosidade ou da viabilidade da prorrogação contratual inicialmente pretendida pelas partes, ordinária ou antecipada. Qualquer proposta dessa natureza deverá ser submetida ao Tribunal pelo rito ordinário previsto na IN-TCU 81/2018, acompanhada dos estudos técnicos e econômicos devidamente amadurecidos e das manifestações formais do Poder Concedente.

153. Não obstante, no curso dos trabalhos, identificaram-se alguns temas específicos relacionados à prorrogação contratual que, por envolverem potenciais divergências entre as partes, puderam ser discutidos no âmbito da Comissão e conformados no acordo como entendimentos consensuais, sem prejuízo das análises futuras a serem realizadas no processo próprio. A análise desses pontos é apresentada a seguir.

4.2.2. Aplicação da indenização em investimentos na malha remanescente

154. Desde a fase inicial das tratativas, verificou-se divergência quanto à possibilidade de utilização do valor da indenização devida pela devolução de trechos não operacionais como fonte de recursos para investimentos na malha remanescente. Diante dessa controvérsia interpretativa, entendeu-se pertinente explicitar o tema no âmbito da solução consensual, como entendimento consensuado entre as partes.

155. A proposta apresentada pela concessionária partia da premissa de que os valores indenizatórios poderiam ser reinvestidos na malha que permaneceria sob sua responsabilidade. Como fundamento jurídico, invocou-se o art. 15 da Lei 14.273/2021, cujo § 2º dispõe:

Art. 15. A concessionária pode requerer ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que:

(...)

§ 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo:

(...)

II – pode ser investido na expansão da capacidade e na ampliação da malha que remanescer sob responsabilidade do concessionário, ressalvada a obrigação prevista em contrato, na solução de conflitos urbanos, na preservação do patrimônio ferroviário ou em outra malha de interesse do poder concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e a concessionária, na forma da regulamentação;

156. Com base nesse dispositivo, a concessionária sustentou que o valor indenizatório poderia financiar um conjunto de investimentos que incluiria a remodelação integral da malha operacional remanescente, com substituição de trilhos e dormentes, da qual decorreriam aumento da velocidade média e da capacidade operacional, além da execução de obras voltadas à mitigação de conflitos urbanos.

157. A controvérsia residia em saber se tais intervenções se enquadrariam nas hipóteses legais de “expansão da capacidade” ou “ampliação da malha”, que autorizam o uso do valor indenizatório, ou se configurariam, ao contrário, obrigações ordinárias de manutenção e conservação da infraestrutura, não abrangidas pela permissão legal.

158. À medida que os estudos técnicos foram sendo aprofundados, passou-se a compreender que as intervenções propostas extrapolavam a lógica de mera manutenção contratual. Tratava-se, em essência, de remodelação estrutural da linha, com substituição extensiva de componentes da superestrutura e alteração relevante dos parâmetros operacionais, notadamente velocidade e capacidade, investimentos não previstos no contrato original e que produzem efeitos permanentes sobre o desempenho da malha.

159. Nesse contexto, entendeu-se que os investimentos propostos poderiam, em tese, enquadrar-se no permissivo legal do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021, desde que pactuados entre o regulador ferroviário e a concessionária, nos termos da regulamentação aplicável.

160. Dessa forma, considerou-se razoável incluir na solução consensual esse entendimento quanto à possibilidade de utilização do valor da indenização em investimentos na malha remanescente, sem prejuízo de que a adequação, a suficiência e a vantajosidade desses investimentos venham a ser avaliadas oportunamente no âmbito do processo próprio de prorrogação contratual, nos termos da IN-TCU 81/2018.

4.2.3. Aplicação da indenização em projetos de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

161. No âmbito das discussões, suscitou-se controvérsia quanto à possibilidade de utilização de parcela do valor da indenização em projetos de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), especialmente por se tratar de empreendimentos voltados à mobilidade urbana e, portanto, estranhos, em princípio, ao objeto da concessão ferroviária de cargas.

162. A dúvida concentrou-se no enquadramento jurídico desses investimentos à luz do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021, em especial na hipótese que autoriza a aplicação do valor indenizatório em “outra malha de interesse do poder concedente”. Questionou-se, em particular, se os projetos de VLT propostos, que envolvem intervenções na via permanente e aquisição de material rodante para transporte urbano de passageiros, poderiam ser compreendidos como atendendo a esse permissivo legal.

163. A partir das discussões técnicas e jurídicas, entendeu-se que tais investimentos se mostram compatíveis com os princípios e diretrizes da Lei 14.273/2021, notadamente a ampliação da mobilidade e da logística (art. 4º, inciso IV) e o incentivo ao uso racional do espaço urbano e à mobilidade eficiente (art. 5º, inciso X). Ademais, o art. 15, § 3º, da mesma lei estabelece que o pedido de devolução de trechos ferroviários deve ser acompanhado de estudo técnico contendo alternativas de destinação dos bens, incluindo, expressamente, o transporte de passageiros, finalidades culturais, turísticas ou de reurbanização.

164. Nesse contexto, entendeu-se que a utilização de trechos devolvidos, bem como de parcela do valor indenizatório, para implantação de sistemas de VLT enquadra-se entre as finalidades legalmente admitidas, desde que caracterizado o interesse do Poder Concedente e observadas as condições pactuadas entre o regulador ferroviário e a concessionária.

165. Não obstante esse enquadramento jurídico, identificou-se risco relevante para o Poder Público caso tais investimentos fossem realizados sem planejamento adequado, definição clara de responsabilidades e efetivo comprometimento dos entes subnacionais beneficiários. Conforme apresentado inicialmente, os projetos de VLT propostos para os municípios de Campina Grande/PB e Arapiraca/AL encontravam-se em estágio preliminar, carecendo de maior detalhamento técnico, definição de governança e esclarecimento quanto às responsabilidades pela execução, operação e sustentabilidade futura dos sistemas.

166. Diante desse cenário, entendeu-se necessária a inclusão, no acordo, de condicionantes para a eventual aplicação dos valores indenizatórios nesses projetos. A utilização dos recursos ficou vinculada à comprovação de condições mínimas de exequibilidade, à manifestação formal de interesse público pelos Ministérios dos Transportes e das Cidades, este último no exercício de sua competência sobre a política de mobilidade urbana, e, sobretudo, à celebração de instrumento jurídico específico com o ente federativo beneficiário, como convênio ou instrumento congênere, no qual sejam claramente definidas as responsabilidades pela implantação, conclusão e operação do sistema.

167. Buscou-se, com essas condicionantes, estabelecer simetria com os mecanismos tradicionais de transferência voluntária de recursos da União. Na prática, as exigências impostas à aplicação do valor indenizatório reproduzem requisitos similares àqueles observados em convênios firmados com estados e municípios, tais como a apresentação de plano de trabalho, anteprojeto de

engenharia e a formalização de compromissos quanto à contrapartida institucional e à sustentabilidade do empreendimento.

168. Essa abordagem afasta o risco de utilização dos recursos como um “cheque em branco” e assegura que o investimento, embora executado por concessionária privada com recursos de natureza indenizatória, seja submetido a padrões equivalentes de planejamento, responsabilidade fiscal e controle. Busca-se, assim, garantir o alinhamento dos projetos às políticas nacionais de mobilidade urbana, o engajamento efetivo do poder público local e a existência de condições mínimas para a operação sustentável do serviço no longo prazo.

169. Adicionalmente, com o objetivo de conferir maior previsibilidade, transparência e replicabilidade a iniciativas dessa natureza, foi assumido o compromisso de elaboração, pelo Ministério dos Transportes, de regulamentação específica destinada a orientar futuros casos de aplicação de valores indenizatórios em projetos de mobilidade urbana sobre trilhos, induzindo a construção de política pública mais estruturada para o reaproveitamento de trechos ferroviários devolvidos.

4.2.4. Intervenções para mitigação dos conflitos urbanos

170. Ainda que a prorrogação contratual não tenha sido incluída no escopo conclusivo da solução pactuada, entendeu-se relevante incorporar os compromissos relacionados às intervenções para mitigação de conflitos urbanos, em razão da materialidade do tema, da existência de divergências entre as partes e da evolução substancial da proposta ao longo dos trabalhos da Comissão.

171. A proposta inicialmente apresentada pela concessionária previa investimentos da ordem de R\$ 35 milhões para a resolução de conflitos urbanos ao longo da malha remanescente. Contudo, no decorrer das discussões e, especialmente, a partir das visitas técnicas realizadas em São Luís/MA e Teresina/PI, constatou-se que o problema apresentava grau de complexidade significativamente superior ao inicialmente estimado.

172. As constatações em campo evidenciaram que a inserção da ferrovia em áreas densamente urbanizadas gera não apenas riscos relevantes de acidentes e restrições operacionais, como também efeitos estruturais sobre a dinâmica urbana, configurando barreiras físicas que segregam bairros, dificultam a mobilidade local e comprometem a integração territorial. Trata-se, portanto, de um problema que extrapola a dimensão estritamente operacional da concessão, assumindo contornos de interesse público mais amplo.

173. Diante desse diagnóstico, a Comissão entendeu que o conjunto inicial de intervenções era insuficiente para enfrentar adequadamente os conflitos identificados. Ao longo das discussões, a proposta evoluiu de forma incremental, tanto em termos de escopo quanto de qualificação técnica, resultando na estruturação de um programa específico de mitigação de conflitos urbanos, com orçamento ampliado para R\$ 136,28 milhões.

174. Para a formulação desse programa, a concessionária elaborou estudo mais detalhado, validado tecnicamente pelo Poder Público no âmbito dos trabalhos da Comissão, que se baseou em metodologia de priorização multicritério construída a partir de três fontes principais de informação:

a) Base de dados do Programa de Segurança Ferroviária (PROSEFER), com análise dos 83 municípios com maior grau de importância (IPP superior a 50.000), classificados em ordem decrescente de risco;



b) *Dados de acidentes em passagens em nível (PNs) registrados no período de 2020 a 2024, que identificaram 17 PNs com histórico recente de ocorrências, demandando intervenções prioritárias; e*

c) *Levantamento operacional da concessionária, que apontou um conjunto adicional de 20 PNs críticas, caracterizadas por elevado fluxo viário, baixa visibilidade ou outros fatores de risco relevantes.*

175. *A partir dessa metodologia, o escopo de intervenções foi substancialmente reformulado. Enquanto a proposta inicial contemplava intervenções em 41 passagens em nível, de um universo de 894 PNs mapeadas, com soluções pontuais e a previsão de apenas um viaduto rodoviário, a proposta final passou a prever: (i) a implantação de 27 proteções automáticas ativas; (ii) a construção de 10 viadutos rodoviários para os 37 conflitos priorizados; (iii) soluções integradas para três municípios classificados como críticos pelo PROSEFER (Teresina/PI, Timon/MA e Sobral/CE); (iv) a vedação de 14 pátios de cruzamento; e (v) a implantação de passarelas em 7 pátios.*

176. *A Unidade Técnica entendeu que a inclusão desses compromissos no acordo se justifica não apenas pela ampliação quantitativa dos investimentos, mas, sobretudo, pela qualificação do processo decisório, que passou a se apoiar em critérios técnicos objetivos e em uma visão mais integrada do problema urbano-ferroviário. Ainda que eventual prorrogação venha a ser analisada no rito ordinário, a definição consensual de áreas prioritárias e de soluções estruturantes constitui referência relevante para a Administração Pública.*

177. *Ademais, o acordo incorporou um desenho específico de alocação de riscos associado às intervenções de mitigação de conflitos urbanos, aspecto considerado relevante sob a ótica do interesse público. As cláusulas pactuadas atribuíram à concessionária a integral responsabilidade por eventuais variações de custos dos investimentos previstos, assegurando previsibilidade orçamentária ao Poder Público. Ao mesmo tempo, preservou-se a prerrogativa do Poder Concedente de indicar novas intervenções prioritárias, caso surjam conflitos urbanos adicionais, com a correspondente previsão de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, conferindo flexibilidade à atuação estatal. Previu-se, ainda, a possibilidade de a concessionária propor soluções alternativas de engenharia por sua conta e risco, incentivando a busca por maior eficiência e inovação, sem transferência de riscos técnicos ou financeiros adicionais à Administração.*

178. *Considerando que houve divergências relevantes quanto à priorização dos conflitos, à definição das soluções técnicas e ao volume de investimentos necessários, a unidade técnica entendeu que a incorporação desses compromissos no acordo contribui para conferir maior racionalidade, previsibilidade e alinhamento entre as partes, sem prejuízo da análise futura da prorrogação contratual no âmbito do processo ordinário de controle.*

4.2.5. Considerações finais

179. *A análise desenvolvida nesta seção evidencia que a solução pactuada não teve por objetivo avaliar a viabilidade, a vantajosidade ou a adequação técnico-econômica de eventual prorrogação contratual da concessão da FTL. Tal avaliação demanda estudos amadurecidos, decisões de política pública claramente justificadas e submissão ao rito ordinário de controle externo, nos termos da Instrução Normativa – TCU 81/2018.*

180. *Os compromissos incorporados ao acordo restringiram-se a solucionar controvérsias interpretativas pontuais e a delimitar parâmetros acordados para a eventual utilização do valor indenizatório, notadamente quanto à sua aplicação em investimentos na malha remanescente, em projetos de mobilidade urbana sobre trilhos e em intervenções voltadas à mitigação de conflitos urbanos.*

181. Tais compromissos não vinculam futuras deliberações do Tribunal, nem substituem a análise técnica, jurídica e econômico-financeira que deverá ser realizada caso venha a ser formalizada proposta de prorrogação contratual. Seu alcance limita-se ao contexto da solução consensual, com a finalidade de conferir maior previsibilidade e alinhamento entre as partes quanto a temas que, de outro modo, poderiam ensejar controvérsias futuras.

182. Nesse sentido, a solução construída preserva a competência decisória do Poder Concedente, resguarda o papel institucional do Tribunal e evita a antecipação indevida de juízos sobre escolhas estratégicas ainda em aberto, ao mesmo tempo em que contribui para a racionalização do debate e para a redução de incertezas em torno de aspectos relevantes da concessão.

5. Conclusão

183. Os autos tratam de Solicitação de Solução Consensual de Controvérsia associada a contrato de concessão ferroviária celebrado em 1997, cujo histórico evidencia dificuldades estruturais persistentes, com elevado percentual de trechos inoperantes, degradação relevante de ativos, sucessivas tentativas de reestruturação e controvérsias recorrentes quanto a obrigações e ao tratamento indenizatório. Nesse contexto, a submissão do caso ao ambiente da solução consensual mostrou-se adequada para enfrentar controvérsias concretas e riscos materiais que exigiam encaminhamento pragmático, sem prejuízo de reconhecer que certos temas, pela natureza, maturidade documental e necessidade de juízo estruturado de vantajosidade, não se compatibilizam nem com a lógica célere nem com a própria essência do instrumento.

184. A análise desta Unidade Técnica indica que o eixo central da solução, consubstanciado na devolução de trechos, é consistente em si mesmo e não depende de eventual prorrogação contratual para produzir resultados. Ainda que, no curso das tratativas, a concessionária tenha condicionado a assunção dos compromissos associados à devolução à efetivação de eventual prorrogação contratual, avaliou-se que tal vinculação não compromete a consistência da solução nem acarreta prejuízo ao interesse público. Isso porque, na hipótese de não prorrogação, permaneceriam íntegros o regime ordinário do contrato e a aplicação integral da metodologia indenizatória prevista nos normativos vigentes.

185. Nesse sentido, o acordo resolve divergências históricas quanto ao cabimento e à metodologia de apuração de indenizações, viabiliza a devolução em larga escala de trechos sem tráfego e reduz incertezas relevantes para a Administração. Em especial, ao incorporar obrigações adicionais a cargo da concessionária, como descomissionamento de segmentos indicados, levantamento georreferenciado da faixa de domínio e suporte a arranjos mínimos de governança para destinação, a solução desloca do Poder Público encargos operacionais e patrimoniais que, no curso ordinário, tenderiam a recair integralmente sobre a União, com elevado risco de geração de passivos, custos imprevisíveis e indefinição prolongada quanto à gestão e à destinação dos trechos devolvidos.

186. Além disso, o processo de negociação evidenciou ganhos institucionais relevantes. Ainda que o Poder Público não disponha, atualmente, de procedimento plenamente estruturado para devoluções dessa magnitude, a solução pactuada induz a melhoria do próprio processo de devolução, ao estabelecer marcos de governança, entregas técnicas e condicionantes que reforçam previsibilidade, transparência e capacidade de execução. Nessa perspectiva, o acordo contribui não apenas para resolver o caso concreto, mas também para reduzir o risco de replicação, em futuros processos, de devoluções formalmente concluídas, porém materialmente inconclusas do ponto de vista de destinação e gestão patrimonial.

187. No eixo da otimização e prorrogação contratual, os debates travados no âmbito da Comissão também se mostraram úteis, ainda que não tenham resultado em conclusão sobre a prorrogação. A instrução registra que a documentação apresentada pelas partes não alcançou maturidade e detalhamento suficientes para permitir juízo conclusivo sobre viabilidade e

vantajosidade, e que diversos pontos apresentados como controvérsias constituíam, em essência, decisões de modelagem e de política pública que devem ser tratadas no rito ordinário da Instrução Normativa – TCU 81/2018. Ainda assim, as discussões permitiram explicitar riscos e condicionantes relevantes para eventual proposta futura, indicando pontos que demandarão aprofundamento, formalização de responsabilidades e validação regulatória.

188. Exemplificativamente, a governança do acesso ferroviário ao Porto de Itaquí revelou-se tema de alta complexidade e sensibilidade, com múltiplos atores e implicações diretas sobre a operação e o modelo de negócio, abrangendo aspectos como titularidade de infraestrutura, responsabilidades de manutenção, regras de operação e capacidade, bem como critérios de cobrança de direito de passagem e compatibilização de investimentos. Trata-se de elemento central para qualquer proposta de prorrogação e que, pela sua natureza, exige discussão mais ampla e aprofundada, com participação dos agentes setoriais competentes, sob pena de comprometer premissas essenciais de viabilidade.

189. À luz do exposto, conclui-se que a solução consensual apresentada, especialmente no que se refere à devolução dos trechos e às obrigações associadas à sua gestão após a devolução, apresenta vantagens concretas para o Poder Público frente ao cenário vigente, ao reduzir incertezas, equacionar controvérsias indenizatórias e endereçar riscos operacionais e patrimoniais relevantes. As disposições pactuadas relativas a eventual prorrogação, por sua vez, possuem alcance limitado, voltado à mitigação de divergências interpretativas pontuais, sem substituição das análises técnicas, jurídicas e econômico-financeiras que deverão ser realizadas caso venha a ser formalizada proposta de prorrogação no rito próprio, nos termos da Instrução Normativa – TCU 81/2018.

6. Proposta de encaminhamento

190. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com fulcro no § 6º do art. 7º da Instrução Normativa – TCU 91/2022, com proposta de manifestação favorável à solução consensual alcançada no âmbito da Comissão de Solução Consensual referente à Ferrovia Transnordestina Logística S.A., conforme descrita no Relatório da Comissão e consubstanciada nos instrumentos pactuados.

191. Nesse sentido, propõe-se:

a) aceitar a proposta de solução consensual elaborada pela Comissão de Solução Consensual, nos termos e limites analisados nesta instrução; e

b) arquivar os presentes autos.

A seguir, a instrução da SecexConsenso, peça 117, in verbis:

1. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de buscar uma solução negociada para as controvérsias que envolvem o contrato de concessão para a exploração de serviço de transporte ferroviário de carga celebrado em 1997 com a então Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), hoje denominada Ferrovia Transnordestina Logística S.A (FTL).

2. Feito o exame de admissibilidade por esta unidade especializada (peças 21-22), foi encaminhado à Presidência desta Corte para manifestação, que, por meio de Despacho fundamentado (peça 23), admitiu a SSC. Considerando que a presente solicitação envolvia temas abordados em processos em andamento nesta Corte de Contas, esta unidade especializada indicou a necessidade de ratificação de admissão pelo Relator dos processos correlacionados (peça 21, p. 9-10), como prevê o § 2º do art. 6º da IN-TCU 91/2022. Acatada a proposta pela Presidência, o Exmo. Ministro Walton Alencar ratificou a admissão do presente caso via despacho (peça 25).



3. Ato contínuo, nos termos do art. 7º, caput, da IN-TCU 91/2022, foi designada, por meio da Portaria Segecex/TCU 11/2025, a Comissão de Solução Consensual (CSC) composta por representantes da ANTT, do Ministério dos Transportes e da concessionária Ferrovia Transnordestina Logística. Pelo Tribunal de Contas da União (TCU), foram designados representante da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia/SecexInfra/TCU) e representante da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso/TCU), responsável pela coordenação dos trabalhos. A Portaria-Segecex 19, de 3 de outubro de 2025 (peça 52), alterou a o ato de designação supracitado, incluindo representante do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) na Comissão de Solução Consensual.

4. A primeira reunião da Comissão ocorreu em 9/7/2025 e, a partir de então, para a construção da solução foram utilizados noventa dias, prorrogados por mais trinta dias, por meio de Despacho do Presidente desta Corte (peça 47), conforme caput do art. 7º-A da IN-TCU 91/2022. Findo o prazo dos trabalhos, em 6/11/2025, a Comissão foi capaz de formular solução que endereça não só controvérsias indicadas na solicitação, como também as identificadas durante as reuniões. A Minuta de Termo de Autocomposição (peça 108) apresenta os principais pontos da solução negociada, cujos detalhes são explicados no Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 111) e na documentação complementar anexa (peças 53 a 75).

5. A presente instrução, em conjunto com a instrução da unidade técnica especializada (peça 113), tem como objetivo **examinar a proposta de solução consensual quanto aos aspectos de juridicidade, vantajosidade e mitigação de riscos**, nos termos do § 7º do art. 7º-A da IN-TCU 91/2022. Antes, será apresentada breve contextualização do objeto de solução consensual, das controvérsias e discussões tratadas na Comissão.

1.1. Objeto de Solução Consensual, controvérsias e discussões tratadas na Comissão

6. O objeto central que motivou a instauração desta Comissão de Solução Consensual foi a busca por uma solução negociada para as controvérsias associadas à concessão de parte da Malha Nordeste. Caracterização histórica abrangente já foi feita de forma completa e detalhada, tanto na documentação de admissibilidade apresentada pela ANTT (peças 1 a 20), quanto no Relatório Final da CSC (peça 111). Adicionalmente, a instrução da AudPortoFerrovia (peça 113), traz um detalhamento importante de alguns aspectos históricos que influenciaram não só a origem dos problemas, mas também a construção da solução consensual alcançada por meio desse processo. A abordagem contextual no presente documento, portanto, será feita de maneira resumida.

7. O contrato, desde sua origem em 1997, foi marcado por um desempenho operacional insatisfatório, pelo descumprimento de obrigações de investimento por parte da concessionária, FTL, e pela inoperabilidade de trechos. Essa situação crítica levou a ANTT a instaurar um processo para declarar a caducidade do contrato em 2019. Diante do risco de uma disputa judicial prolongada e da necessidade de investimentos na ferrovia, um Grupo de Trabalho (GT) no Ministério dos Transportes recomendou a busca por uma solução negociada. A proposta que chegou das partes à CSC, portanto, era a de uma grande reestruturação contratual: a FTL devolveria cerca de 3.000 km de trechos ferroviários considerados antieconômicos e, em troca, o valor da indenização devida por essa devolução seria reinvestido na modernização dos quase 1.200 km restantes, que formam o corredor logístico ainda operacional na concessão.

8. Apesar do aparente alinhamento inicial, as partes chegaram à Comissão com uma série de controvérsias pendentes de resolução. O epicentro do dissenso era a definição do valor e da metodologia de cálculo da indenização pela devolução dos trechos. A FTL defendia um tratamento especial para certos ramais, como o de Macau, alegando tê-los recebido em condições operacionais inviáveis, enquanto o Poder Público defendia a aplicação de uma metodologia normatizada. Outros



pontos de grande discordância incluíam a forma de pagamento dessa indenização, a responsabilidade sobre os trechos utilizados por trens urbanos (CBTU/Metrofor) e, principalmente, as condições da prorrogação contratual.

9. Ao longo dos trabalhos, ficou evidente que a proposta inicial de uma prorrogação completa do contrato era inviável no curto prazo, pois os estudos apresentados pela concessionária não possuíam a maturidade e o detalhamento necessários para uma análise segura por parte da ANTT e do TCU. Essa constatação motivou uma reorientação estratégica dos trabalhos, levando a Comissão a focar em um recorte da proposta inicialmente trazida do GT, que resolvesse as pendências do passado e estabelecesse diretrizes claras para uma futura e eventual prorrogação.

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Resumo da solução construída pela Comissão de Solução Consensual (CSC)

10. Após 120 dias de discussão, incluindo o prazo ordinário da Comissão e sua prorrogação autorizada pelo Presidente do TCU, a Comissão de Solução Consensual (CSC) construiu uma solução que resolve as pendências históricas mais urgentes e estabelece um caminho claro e seguro para a análise futura do contrato. Esta solução está detalhadamente descrita no Relatório Final da CSC (peça 111) e formalizada na minuta do Termo de Autocomposição (peça 108).

11. A solução consensual alcançada estrutura-se em dois pilares fundamentais, que separam a resolução do passado da criação de diretrizes para o futuro, sendo todo o acordo condicionado à efetivação de uma futura prorrogação contratual.

12. O primeiro pilar do acordo consiste na resolução definitiva do passivo histórico da concessão, com foco na devolução dos trechos não operacionais. Após um profundo debate técnico, as partes chegaram a um consenso sobre o valor global da indenização devida pela FTL, que foi fixado em R\$ 1.785.316.444,24. Este montante é composto por três elementos principais:

□ R\$ 1.679.267.519,17 referentes à indenização pela infraestrutura ferroviária devolvida, calculada com base em metodologias negociais que combinaram as especificidades do contrato original com a norma vigente do DNIT;

□ R\$ 6.048.924,47 relativos às edificações existentes nos trechos devolvidos;

□ R\$ 100.000.000,00 a título de compensação ao DNIT, um valor negociado para equilibrar os riscos e as incertezas decorrentes da impossibilidade de realizar uma inspeção física detalhada de todos os ativos, evitando assim custos elevados e demorados de verificação para a Administração Pública.

13. Além da definição do valor, uma parte crucial deste pilar é a conversão de grande parte das responsabilidades em obrigações de fazer a serem executadas pela própria concessionária. No lugar de estimar o pagamento de um valor monetário para a resolução de problemas, a FTL assumiu o compromisso de, caso a prorrogação futura se concretize, executar diretamente uma série de tarefas essenciais, detalhadas na Cláusula 3 da Minuta de Termo de Autocomposição (peça 108). As principais obrigações são:

□ **Saneamento de Passivos**: Remediar os passivos ambientais e resolver as ocupações irregulares nas faixas de domínio, assumindo os custos e a condução dos processos judiciais, mesmo após a devolução dos trechos ao DNIT;

□ **Descomissionamento**: Executar o desmonte (retirada de trilhos, dormentes etc.) dos trechos que o Ministério dos Transportes indicar para erradicação, em um prazo de até 36 meses após a indicação;



□ **Georreferenciamento**: Realizar e entregar ao DNIT um levantamento georreferenciado completo da faixa de domínio de todos os trechos devolvidos, um requisito fundamental para a futura gestão e destinação desse patrimônio pela União;

□ **Renúncia a Litígios**: Encerrar processos judiciais e administrativos em curso, com a renúncia da FTL a pleitos contra o Poder Público e o compromisso de quitar débitos já consolidados, reduzindo a litigiosidade e gerando economia processual para a Administração.

14. O segundo pilar do acordo estabelece um conjunto de entendimentos para uma eventual e futura análise de prorrogação contratual. Esta parte do acordo não aprova a prorrogação, mas aproveita todo o conhecimento gerado na Comissão para criar um caminho mais célere e seguro para essa decisão futura. As principais diretrizes, detalhadas nas Cláusulas 6, 11 e 12 da Minuta do Termo de Autocomposição (peça 108), são:

□ **Reinvestimento da Indenização**: Fica estabelecido que o valor da indenização de R\$ 1,785 bilhão poderá ser convertido em investimentos na própria malha remanescente, viabilizando financeiramente a modernização da ferrovia;

□ **Mitigação de Conflitos Urbanos**: O acordo define um programa de investimentos de R\$ 136 milhões para solucionar os conflitos entre a ferrovia e as cidades, com uma lista de intervenções prioritárias (como viadutos e passagens de nível) e uma matriz de riscos que protege o Poder Público de variações de custos;

□ **Investimentos em Mobilidade Urbana (VLTs)**: São estabelecidas as bases para os projetos de Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) em Campina Grande/PB e Arapiraca/AL, condicionando os investimentos à formalização de convênios com os municípios e à manifestação de interesse público dos Ministérios dos Transportes e das Cidades, garantindo a governança e a responsabilidade dos entes locais.

15. Por fim, importa destacar a premissa fundamental que viabilizou o consenso: a natureza condicional do acordo. Conforme explicitado nas Cláusulas 1.2 e 2.7 da Minuta do Termo de Autocomposição (peça 108), as obrigações assumidas pela FTL e as concessões feitas pelo Poder Público (como o valor negociado da indenização, inferior ao cálculo estrito da norma do DNIT) só se tornarão válidas e eficazes na hipótese de a prorrogação do contrato de concessão ser efetivamente deferida em um processo futuro. Caso a prorrogação não se concretize, o Termo de Autocomposição perde sua validade, e as partes retornam ao estado anterior de controvérsia, o que demandaria uma nova solução para a apuração dos passivos. Essa estrutura representa o equilíbrio encontrado para resolver as pendências imediatas e, ao mesmo tempo, preservar os interesses de todas as partes.

2.2. Manifestação das Partes e da Unidade Técnica Especializada do TCU

16. Conforme consignado na seção VII do Relatório Final da CSC, as partes externas ao TCU integrantes da Comissão de Solução Consensual manifestaram formalmente sua concordância com as minutas de Relatório e Termo de Autocomposição, em cumprimento ao art. 7º-A, § 6º, da IN-TCU 91/2022. Os entes públicos (ANTT, DNIT e Ministério dos Transportes), apoiados por pareceres técnicos e jurídicos de suas estruturas organizacionais, manifestaram aprovação de seus respectivos órgãos de governança (peças 90 a 104). Já a FTL registrou que a documentação foi aprovada pelo Conselho de Administração da empresa (peça 106).

17. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) manifestou-se favoravelmente à solução consensual alcançada, destacando que o desenho formulado para o acordo resolve controvérsias críticas e urgentes (peças 113 a 115). A análise da unidade técnica reconhece o histórico problemático da concessão e pondera que a solução negociada para a devolução dos trechos não-operacionais é vantajosa para o interesse público.



18. O principal benefício apontado pela AudPortoFerrovia reside na estruturação da devolução dos trechos. Destaca-se que o acordo não se limitou a fixar um valor de indenização, mas o condicionou a um conjunto de obrigações de fazer a serem executadas pela concessionária. Permanece com a FTL a responsabilidade pela remediação de passivos ambientais, pelo saneamento de ocupações irregulares e, principalmente, pelo descomissionamento dos trechos que não tiverem destinação diversa. Essa abordagem evita a transferência de um passivo de complexa gestão e de custo imprevisível para o Estado, garantindo que a devolução dos ativos ocorra de forma ordenada e responsável.

19. Por fim, a unidade técnica ressalta que as diretrizes estabelecidas para uma eventual prorrogação contratual têm caráter meramente orientador e não substituem a análise aprofundada a ser realizada no rito próprio da IN-TCU n. 81/2018. A AudPortoFerrovia conclui que a Comissão agiu corretamente ao não emitir juízo conclusivo sobre a prorrogação, dada a imaturidade dos estudos, mas reconhece a utilidade de se terem estabelecido entendimentos consensuais que conferem maior racionalidade a um futuro processo de negociação. Diante do exposto, a unidade técnica propõe a aprovação do acordo.

20. Adicionalmente, cabe comentário sobre a sugestão trazida na Nota Técnica n. 39/2025/CGOF-I-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF (peça 102), que subsidiou a manifestação da Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes sobre o acordo:

4.12 Desta feita, sugere-se que a Secretaria-Executiva avalie eventual oportunidade de aperfeiçoamento do relatório preliminar com potencial de gerar benefícios para as partes, no sentido de **atribuir a obrigação de implantação dos VLTs à concessionária independentemente da prorrogação antecipada do contrato da FTL** e, em contrapartida, o reconhecimento pelo Poder Concedente de que esse investimento servirá como quitação parcial dos valores relativos à indenização pelos danos nos trechos em processo de devolução, tanto em caso de prorrogação, como no termo do atual contrato de concessão.

21. Em que pese a sugestão do Departamento de Outorgas Ferroviárias não ter sido trazida na manifestação final da Secretaria Executiva (peça 104), é importante frisar que a adaptação proposta representaria uma alteração substancial do mérito do acordo. Primeiramente, foi consensuado durante a CSC que a aplicação de parte dos valores provenientes da indenização em projetos de mobilidade urbana seria uma **possibilidade**, cuja conveniência e oportunidade seria avaliada em momento oportuno pelo Poder Público, devendo cumprir, inclusive, um rol de condicionantes constantes na Minuta de Termo de Autocomposição. Da forma como o acordo foi estruturado, não há que se falar em obrigação de implantação dos VLTs à concessionária. Em segundo lugar, a natureza condicional da íntegra do acordo à eventual prorrogação da concessão foi premissa basilar que viabilizou o consenso entre as partes. Por essas razões, em contraponto à sugestão apresentada pela área técnica do MT na fase de manifestação das governanças, não se vislumbra, nessa etapa processual, possibilidade de alteração dos termos pactuados durante o prazo de funcionamento da CSC. Este entendimento é ratificado pelo Parecer n. 306/2025/CONJUR-MT/CGU/AGU (peça 103).

2.3. Análise da Vantajosidade e Juridicidade da Solução Consensual

2.3.1. Análise Comparativa com o Cenário de Não-Acordo

22. A avaliação da vantajosidade da solução consensual construída no âmbito desta Comissão só pode ser evidenciada na comparação com o cenário alternativo, ou seja, o que aconteceria na ausência de um acordo. Na hipótese de um não-acordo, o caminho natural seria a retomada do processo de caducidade da concessão, recomendado pela ANTT desde 2019. O Quadro 1 apresenta um resumo da comparação dos principais aspectos entre os cenários: de não-acordo (caducidade); da proposta do grupo de trabalho (apresentada no início da CSC) e; do cenário da

solução alcançada. A partir do quadro, é possível ter uma visão da progressão da dinâmica negocial ao se fazer a leitura das colunas da esquerda para a direita, ou seja, partindo do cenário de não-acordo, passando pelo desenho de opção que iniciou as discussões da comissão, chegando, enfim, à proposta de solução consensual. Nos parágrafos a seguir são detalhados cada um dos aspectos de comparação entre os cenários.

a) Valor de indenização por devolução de trechos

23. O aspecto quantitativo mais claro de comparação entre cenários é o do valor de indenização por devolução de trechos. Para o cenário de não-acordo, seria possível argumentar que, no extremo, a totalidade da malha em devolução deveria ser indenizada pela metodologia vigente, qual seja, a Instrução Normativa - DNIT 01/2025. Em exercícios preliminares feitos durante os trabalhos da CSC, utilizando a metodologia padronizada, chegou-se ao valor estimado de R\$ 3 milhões por quilômetro devolvido. Tomando a hipótese mais arrojada (favorável ao Poder Público) na qual todos os trechos seriam indenizáveis, com exceção daqueles em sobreposição com a TLSA e os operados por Metrofor/CBTU, falar-se-ia em um valor total de indenização da ordem de R\$ 6,14 bilhões para 2046 km de malha devolvida.

24. No entanto, esse cenário extremo é muito distante da realidade. Entende-se que a comparação mais equilibrada a ser feita é entre os trechos para os quais há um entendimento mais consolidado por parte do Poder Público de que devem ter algum tipo de indenização (cerca de 1035 km). A Tabela 1 apresenta a comparação na qual, considerando a aplicação integral do normativo vigente apenas para esses trechos, haveria indenização na ordem de R\$ 3,1 bilhões, em comparação com o valor negociado de R\$ 1,5 bilhões para os mesmos trechos na solução negociada.

A seguir, o pronunciamento da diretora da SecexConsenso, peça 118, in verbis:

De início, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por DANIELE FIRME MIRANDA, AUFC (doc 79.818.594-1), a qual concordou com a proposta ora em discussão.

A presente solução consensual marca o desfecho uma atuação conjunta, resultante de trabalhos robustos realizados de forma dialógica e colaborativa entre os entes públicos envolvidos no setor de ferrovias a nível federal, especialmente no que tange à problemática da devolução de trechos ferroviários, que há décadas se encontrava sem solução.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, esse ciclo teve início com o extenso trabalho de excelência conduzido há pelo menos duas décadas pela unidade especializada – atual AudPortoFerrovia. Com a inauguração das soluções consensuais – SSC, na SecexConsenso, iniciou-se um trabalho de pacificação de controvérsias metodológicas, que dificultavam o andamento de qualquer pedido de devolução.

No primeiro acordo da Malha Sul no ano de 2023 (TC 000.855/2023-5, Acórdãos 857/2024 e 2514/2023-Plenário), foi discutida a metodologia de cálculo customizada para a devolução de trecho ferroviário de 104 km no estado de São Paulo. A partir dos debates realizados no âmbito do CSC-Malha Sul e dos entendimentos técnicos ali firmados, formou-se a base que possibilitou a formulação da nova norma IN-Dnit 01/2025, que se encontra atualmente vigente e estabelece um marco relevante na regulamentação sobre o tema – devolução de trechos ferroviários, matéria que até então apresentava lacunas normativas significativas.

Foi a partir desse processo de amadurecimento institucional que se tornou possível construir o presente e vantajoso acordo, acerca de uma das malhas mais complexas do sistema, a Malha Nordeste, que desde o início das tratativas para desestatização apresentava desafios estruturais relevantes, conforme registrado nas instruções da auditora e do auditor das unidades técnicas do TCU (peças 113 e 116). Tais fatos demonstram que um dos benefícios das soluções consensuais é a maior celeridade nas tomadas de decisão pelos entes públicos participantes, que, de

outro modo, dependeriam de um processo institucional mais lento e menos estruturado para a consolidação de entendimentos necessários para tomada de decisão.

Esse amadurecimento sobre o tema em debate nas instituições envolvidas tende a ocorrer de forma mais intensa nas Comissões de Solução Consensual, em razão do ambiente de articulação interinstitucional proporcionado pelo Tribunal de Contas da União e do prazo de 90 dias. No caso concreto da devolução de trechos, é possível observar avanço significativo na resposta efetiva do poder público em prol do atingimento da política pública.

Assim, o desfecho ora apresentado, já em 2026, apenas 3 anos após o primeiro processo, com a solução proposta nestes autos, evidencia a consolidação desse percurso institucional que viabiliza a entrega de resultados concretos, especialmente no que se refere à devolução de trechos ferroviários de extensão significativa, um dos grandes desafios para o poder concedente que se avizinha com pedidos de devolução em outras malhas.

Dessa forma, além da vantajosidade da solução consensual detalhada no Relatório Final CSC-FTL e nas instruções técnicas, destaca-se que o presente acordo representa ainda o encerramento de um ciclo que contemplou, de forma integral, as etapas necessárias à efetiva implementação de devoluções futuras, o que evidencia os benefícios decorrentes dessa atuação consensual. Nesse contexto, consolida-se a eficiência e a efetividade da atuação do TCU, como órgão de controle externo, no exame de juridicidade, vantajosidade e riscos dos processos autocompositivos regidos pela IN-TCU 91/2022, em aderência aos aspectos listados no § 7º, art. 7-A:

§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I - juridicidade;

II - vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III - adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

Registro que as partes se manifestaram favoravelmente à continuidade dos trâmites processuais, aprovando, às peças 90 a 107, a minuta do Termo de Autocomposição (peça 108), as quais se encontravam-se fundamentadas no Relatório Preliminar da Comissão de Solução Consensual (peça 77). Já o Relatório Final da CSC-FTL, assinado por todos os membros da Comissão, encontra-se acostado aos autos à peça 111.

Consigno, ainda, que os auditores membros da Comissão de Solução Consensual (peças 113 e 116), vinculados à SecexConsenso e à AudPortoFerrovia, bem como os respectivos dirigentes da unidade temática, também se manifestaram favoravelmente à solução consensual (peças 114 e 115).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

Quadro 1: *Análise comparativa entre o cenário de não-acordo (caducidade), o cenário da proposta do Grupo de Trabalho do Ministério dos Transportes e o Cenário da Solução Consensual Alcançada. (Elaboração Própria)*

Aspecto de	Cenário de Não-Acordo	Cenário da Proposta do Grupo	Cenário da Solução

<i>Comparação</i>	<i>(Caducidade)</i>	<i>de Trabalho (apresentada no início da CSC)</i>	<i>Consensual Alcançada</i>
<i>a) Valor de indenização por devolução de trechos</i>	<i>Calculado conforme IN DNIT 1/2025, podendo chegar a cerca de R\$ 3,09 bilhões, com discussão judicial sobre esse montante.</i>	<i>Metodologias negociais específicas para o caso em tela, no montante de cerca de R\$ 1,59 bilhões.</i>	<i>Metodologias negociais específicas para o caso em tela, no montante de cerca de R\$ 1,68 bilhões.</i>
<i>b) Prorrogação da Concessão</i>	<i>Prorrogação inviável.</i>	<i>Prorrogação prevista, como parte do acordo.</i>	<i>Prorrogação possível, como condição para eficácia da solução para devolução de trechos.</i>
<i>c) Forma de pagamento da indenização por devolução de trechos</i>	<i>O Poder Público teria que buscar o pagamento em dinheiro, provavelmente via execução judicial.</i>	<i>Reinvestimento na malha, considerando um plano de investimentos cujos projetos se encontravam em estágio preliminar.</i>	<i>Possibilidade de reinvestimento na malha, com aplicação em investimentos que devem ser planejados com a profundidade adequada, considerando a condicionalidade da eficácia do acordo à prorrogação do Contrato.</i>
<i>d) Responsabilidade sobre passivos (ambiental e fundiário)</i>	<i>Seria obrigação da FTL o tratamento de passivos ambientais e fundiários, conforme IN DNIT 1/2025. Porém, com a litigiosidade associada, não haveria incentivos para sua execução.</i>	<i>Não havia um incentivo específico para o cumprimento dessa obrigação.</i>	<i>A FTL assume, como obrigação de fazer, a responsabilidade por sanear os passivos ambientais e conduzir os processos de reintegração de posse, sob pena de retomada do cálculo da indenização integral em caso de descumprimento.</i>
<i>e) Descomissionamento dos Trechos Inservíveis e Georreferenciamento da Faixa de Domínio</i>	<i>O DNIT seria responsável pela tarefa, mas sem orçamento ou estrutura para tal, resultando na provável permanência de milhares de quilômetros de infraestrutura abandonada e em deterioração.</i>	<i>Não havia solução para esse ponto (aspecto idêntico ao cenário de não-acordo).</i>	<i>A FTL é responsável por executar o desmonte dos trilhos e a recuperação do terreno nos trechos que não terão nova utilidade, recebendo os materiais como contrapartida. A faixa de domínio terá inventário digital importante para planejamento futuro da gestão patrimonial.</i>
<i>f) Segurança Jurídica e Litigiosidade</i>	<i>Judicialização da cobrança da indenização e, possivelmente, do processo de caducidade do contrato, podendo levar a anos de incerteza e paralisia.</i>	<i>Não havia solução para esse ponto (aspecto idêntico ao cenário de não-acordo).</i>	<i>Encerramento de controvérsias históricas, prevê a renúncia da FTL a processos judiciais e estabelece um caminho claro para o futuro da Concessão.</i>

Tabela 1: Comparação ente o cenário do acordo e uma hipótese de aplicação integral da IN DNIT 01/2025 para os trechos de **menor controvérsia** sobre a classificação como “indenizáveis”. (Elaboração Própria)

Tronco	Trecho	Comprimento (km)	Hipótese de aplicação da IN DNIT 01/2025	Cenário do Acordo
LTNR	Lacerda-Sousa	525	R\$ 1.575.000.000,00	R\$ 828.965.235,44
LTSF	Arrojado-Sousa	97	R\$ 291.000.000,00	R\$ 136.080.831,06
LTSF	Ramal do Crato	23	R\$ 69.000.000,00	R\$ 37.854.519,77
LTCR	Jorge Lins - Caruaru	126	R\$ 378.000.000,00	R\$ 22.342.228,02
LTCR	Caruaru - km 390	264	R\$ 792.000.000,00	R\$ 469.653.901,49
	TOTAL	1035	R\$ 3.105.000.000,00	R\$ 1.494.896.715,78

25. A Tabela 2, por sua vez, traz um detalhamento dos trechos sobre os quais paira a maior controvérsia entre os entes públicos e o privado sobre o cabimento de uma indenização. No cenário do acordo, foi calculada uma indenização da ordem de R\$ 184 milhões para esses trechos. Porém, a concessionária pontuou assertivamente que em um litígio defenderia a tese de nenhum valor de indenização nesses casos.

Tabela 2: Comparação ente o cenário do acordo e uma hipótese de não-acordo para os trechos de maior controvérsia sobre a classificação como “indenizáveis”. (Elaboração Própria)

Tronco	Trecho	Comprimento (km)	Hipótese de não-acordo	Cenário do Acordo
LTCR	km 390 - Salgueiro	205	(controverso)	R\$ 36.439.119,99
LTSR	Cabo – P. Real do Colégio	349	(controverso)	R\$ 11.855.284,73
Macau	Macau - Paula Cavalcanti	398	(controverso)	R\$ 61.291.064,70
Macau	Paula Cavalcanti - Itabaiana	39	(controverso)	R\$ 59.593.413,97
Cabedelo	Sta. Rita - Paula Cavalcanti	20	(controverso)	R\$ 15.191.920,60
	TOTAL	1011	(controverso)	R\$ 184.370.803,99

26. Mesmo para os trechos em que há menor controvérsia sobre a exigência de alguma indenização (Tabela 1), existe dúvida razoável sobre o valor devido, o que traz risco considerável para o valor de R\$ 3,10 bilhões calculado a partir da metodologia vigente. Essa dúvida tem origem no histórico da concessão, já amplamente caracterizado nas demais peças desse processo, em especial, na instrução da AudPortoFerrovia, o que justamente embasou a metodologia utilizada para os cálculos do cenário do acordo.



b) Prorrogação da Concessão

27. No cenário de retomada do processo de caducidade da Concessão, não haveria a possibilidade de prorrogação do Contrato. Isso exigiria que o Poder Público assumisse a operação ou conduzisse o quanto antes uma nova e complexa licitação para um ativo degradado. As discussões travadas no âmbito do Grupo de Trabalho prévio à Comissão de Solução Consensual já apontavam os riscos associados a essa situação (peça 6, §§ 18 e 19).

28. Já a construção inicial de solução, trazida à comissão durante a fase de admissibilidade, trazia como parte do acordo a definição expressa pela prorrogação. Conforme já apropriadamente destacado na instrução da AudPortoFerrovia, essa premissa trazia riscos de afastar uma análise adequada das condições dessa prorrogação contratual.

29. A configuração da solução proposta traz, dessa forma, um equilíbrio entre a oportunidade da prorrogação, que é, inclusive, condicionante para eficácia das demais cláusulas pactuadas, e a possibilidade da opção, pelo Poder Público, de uma nova licitação, caso entenda pertinente. Considerando que o Contrato ainda está vigente até 31/12/2027, há tempo hábil para que estudos e análises sejam conduzidos para avaliação adequada de conveniência e oportunidade de uma prorrogação.

c) Forma de pagamento da indenização por devolução de trechos

30. Na alternativa ao acordo, ou seja, com a continuidade do processo de caducidade, haveria uma disputa judicial pelo valor a ser pago de indenização e, portanto, o pagamento provável seria pela execução judicial, sem garantia de recebimento e sem a vinculação dos recursos a melhorias no setor ferroviário.

31. A proposta inicial trazida pela Concessionária incluía a vantagem da aplicação dos recursos de indenização na malha remanescente. Entretanto, a já mencionada previsão da prorrogação como premissa, associada a um plano de investimentos incipiente, trazia riscos que talvez superassem o benefício previsto.

32. O desenho final do acordo confirma, então, a possibilidade de aplicação de recursos de indenização em investimentos na própria concessão, no caso de uma prorrogação contratual, sem definir a priori quais serão esses investimentos. Os estudos aprofundados serão conduzidos em processo específico.

d) Responsabilidade sobre passivos (ambiental e fundiário)

33. Percebe-se, a partir da comparação de cenários do Quadro 1, que houve significativa progressão negocial sobre o aspecto do saneamento de passivos ambiental e fundiário. Na hipótese de não-acordo, seguindo as orientações da IN DNIT 1/2025, tal responsabilidade seria da FTL no momento da indenização pela devolução de trechos. Porém, o contexto litigioso desse cenário poria em risco a garantia de cumprimento dessa obrigação.

34. No acordo proposto, foi introduzido um incentivo ao cumprimento diligente das obrigações na forma do retorno ao cálculo integral da indenização conforme IN DNIT 1/2025 em caso de inadimplemento (Minuta de Termo de Autocomposição, peça 108, § 9.8). Ou seja, os valores negociais só se aplicam caso haja o efetivo saneamento de passivos ambientais e fundiários pela concessionária.

e) Descomissionamento dos Trechos Inservíveis e Georreferenciamento da Faixa de Domínio

35. A inclusão da obrigação da FTL de realizar o levantamento georreferenciado da faixa de domínio e o descomissionamento de trechos inservíveis representa um ganho estratégico e de grande valor para a Administração Pública. No cenário de não-acordo, essas obrigações representariam um ônus elevado para o Poder Público, principalmente ao se levar em conta o volume de devolução e a heterogeneidade dos trechos, já descrita em maior detalhe na instrução da AudPortoFerrovia.

36. Entende-se que, de forma simétrica ao que foi disposto sobre a responsabilidade por passivos ambiental e fundiário, os valores negociais para cálculo de indenização só se efetivam na hipótese de adimplemento da concessionária pelas obrigações previstas.

f) Segurança Jurídica e Litigiosidade

37. Pareceres jurídicos da PF/ANTT e Conjur/MT (peças 92 e 103) apontaram como um dos principais benefícios do acordo o fim da litigiosidade. Em comparação com o cenário alternativo, o acordo para encerramento dos processos judiciais e administrativos em curso foi considerado uma solução altamente vantajosa para o interesse público. Conforme indicado na Tabela Resumo do Passivo Processual (peça 66), o valor total em risco das causas ambientais, cíveis, de execuções fiscais e de reintegrações era da ordem de R\$ 145 milhões.

2.3.2. Análise dos Incentivos e Mitigação de Riscos

38. A construção da solução consensual envolveu não apenas a negociação de valores e obrigações, mas também uma criteriosa análise dos riscos inerentes ao acordo. O Quadro 2 sintetiza os principais riscos identificados durante os trabalhos da Comissão e os mecanismos de mitigação que foram incorporados ao Termo de Autocomposição para proteger o interesse público e garantir a segurança jurídica do pacto.

Quadro 2: Riscos associados às discussões da CSC e mitigações previstas no acordo.

<i>Risco Identificado</i>	<i>Mecanismos de Mitigação Previstos no Acordo</i>
<i><u>Risco Moral:</u> o risco de que a celebração de um acordo com uma concessionária com histórico de inadimplementos crie um precedente negativo, incentivando outros operadores a descumprirem seus contratos na expectativa de obterem uma solução negociada favorável no futuro.</i>	<i><u>Caráter Excepcional e Contrapartidas Robustas:</u> a Minuta de Termo de Autocomposição ressalta expressamente que a solução tem caráter excepcional e se aplica exclusivamente ao caso concreto, dadas as suas particularidades históricas. Além disso, o acordo não representa um "prêmio", mas sim a assunção, pela FTL, de um passivo de R\$ 1,8 bilhão e de um conjunto de obrigações de fazer que têm alto valor para o Poder Público, como o descomissionamento e o saneamento ambiental.</i>
<i><u>Risco de Execução das Obrigações de Fazer:</u> o risco de que a concessionária não cumpra, ou cumpra de forma inadequada, as obrigações de fazer assumidas, como o descomissionamento dos trechos, o saneamento de passivos ambientais e a regularização das ocupações irregulares.</i>	<i><u>Prazos Definidos:</u> o acordo estabelece prazos claros para a execução das obrigações (ex.: 36 meses para o georreferenciamento) e prevê a necessidade de um monitoramento contínuo pela ANTT;</i>
<i><u>Risco de Transferência de Passivo para o DNIT:</u> o risco de que os 3.000 km de trechos devolvidos se tornassem um</i>	<i><u>Alocação de Responsabilidades e Governança:</u> o acordo mitiga este risco ao manter com a FTL a responsabilidade pela execução e custeio do</i>

<i>"passivo-fantasma" para o DNIT, que herdaria a responsabilidade pela gestão, manutenção e solução de problemas ambientais e fundiários sem orçamento ou estrutura para tal.</i>	<i>descomissionamento, do saneamento ambiental e da regularização fundiária. Além disso, estabelece uma governança para a destinação dos trechos, com um prazo de 36 meses para que o Ministério dos Transportes defina o futuro de cada segmento.</i>
<i><u>Risco de Investimentos Ineficazes em Mobilidade (VLTs):</u> o risco de que os recursos da indenização fossem aplicados em projetos de VLT sem o devido planejamento, engajamento do poder local ou garantia de sustentabilidade da operação futura, tornando-se um investimento sem benefício social efetivo.</i>	<i><u>Condicionantes de Governança:</u> o acordo estabelece um framework de controle rigoroso, exigindo, como condição para o investimento, a apresentação de estudos de viabilidade, a manifestação de interesse público dos ministérios competentes e, crucialmente, a formalização de um convênio com o município beneficiário, definindo as responsabilidades de cada parte.</i>

39. Para mitigar o risco de que a Concessionária não cumpra com as "obrigações de fazer" assumidas, é fundamental destacar um mecanismo de proteção implícito no acordo. O valor negociado da indenização, substancialmente inferior ao que seria apurado pela norma, representa uma concessão feita pelo Poder Público, cuja contrapartida essencial é justamente a execução dessas tarefas pela FTL. Dessa forma, embora não esteja expresso na minuta do Termo de Autocomposição, o entendimento lógico e derivado da negociação é que, em caso de inadimplemento dessas obrigações, a concessionária perde o benefício do valor negociado. Nesse cenário, o Poder Público readquire o direito de exigir o pagamento da indenização em seu valor integral, calculado conforme a metodologia da IN-DNIT 01/2025. Para eliminar qualquer ambiguidade futura, sugere-se que, no eventual termo aditivo de prorrogação do contrato, a agência reguladora inclua uma cláusula específica que formalize essa condição, fortalecendo o sistema de mitigação de riscos do acordo.

2.3.3. Análise de Conformidade Jurídica

40. Tanto o Relatório da Comissão de Solução Consensual quanto as manifestações das governanças das partes (em especial, os pareceres jurídicos que as embasam) apresentam as fundamentações legais, normativas e regulatórias para os principais aspectos da proposta de solução consensual. O Quadro 3 resume essa aderência jurídica, para os fins da análise de conformidade a que esta instrução se propõe.

Quadro 3: Resumo da conformidade jurídica (Elaboração Própria).

Aspecto do Acordo	Fundamentação Legal / Normativa / Regulatória
<i>Devolução de Trechos Ferroviários</i>	<i>Lei nº 14.273/2021: “Art. 15. A concessionária pode requerer ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que: I - não apresentem tráfego comercial nos últimos 4 (quatro) anos anteriores à apresentação do pedido; ou II - sejam de operação comprovadamente antieconômica no âmbito do respectivo contrato de concessão, independentemente de prazo sem tráfego comercial, em função da extinção ou do esgotamento das fontes da carga.”</i>
<i>Cálculo do Valor da Indenização</i>	<i>Lei nº 14.273/2021: “Art. 15. (...)</i>

<i>Aspecto do Acordo</i>	<i>Fundamentação Legal / Normativa / Regulatória</i>
	§ 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo: I - deve ser apurado pelo regulador ferroviário, nos termos do contrato e da metodologia de cálculo vigente, ficando permitida a compensação de eventuais créditos de titularidade da concessionária perante o poder concedente e o regulador ferroviário”
<i>Conversão da Indenização em Investimentos</i>	Lei nº 14.273/2021: “Art. 15. (...) § 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo: II – pode ser investido na expansão da capacidade e na ampliação da malha que remanescer sob responsabilidade do concessionário, ressalvada a obrigação prevista em contrato, na solução de conflitos urbanos, na preservação do patrimônio ferroviário ou em outra malha de interesse do poder concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e a concessionária, na forma da regulamentação”
<i>Investimentos em Mobilidade Urbana (VLTs)</i>	Lei nº 14.273/2021: “Art. 15. (...) § 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo: II – pode ser investido na expansão da capacidade e na ampliação da malha que remanescer sob responsabilidade do concessionário, ressalvada a obrigação prevista em contrato, na solução de conflitos urbanos, na preservação do patrimônio ferroviário ou em outra malha de interesse do poder concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e a concessionária, na forma da regulamentação”

2.4. Das restrições de acesso às peças do processo

41. No que tange à publicidade dos autos, a regra geral, conforme o § 4º do art. 4º da IN-TCU 91/2022, é que a confidencialidade dos documentos gerados na comissão se encerra com a deliberação final do Plenário. Contudo, durante as tratativas, as partes foram consultadas e indicaram exceções a essa regra.

42. Conforme indicado na peça 116, a FTL pontuou que as peças 58, 66 e 69 contêm informações estratégicas, operacionais, econômico-financeiras e comerciais sensíveis, cuja divulgação irrestrita poderia comprometer a posição concorrencial da concessionária e a execução do contrato. Essa manutenção do sigilo está em conformidade com a parte final do referido dispositivo normativo, que estabelece a prevalência do prazo de restrição de acesso legalmente atribuído na origem, caso este seja superior.

43. O Ministério dos Transportes, por sua vez, ratificou a necessidade de manutenção de sigilo da peça 69 e defendeu que as peças 5, 6, 7, 11 e 68 também tenham sua confidencialidade preservada após a apreciação do mérito pelo Plenário do TCU (peça 116). A parte indicou fundamentação no fato de que há informações de sigilo estratégico empresarial, ou que fazem parte de



documentação preparatória ainda não aprovada (no caso, de um eventual procedimento de prorrogação contratual).

3. CONCLUSÃO

44. Em face de todo o exposto nesta instrução, e após uma análise aprofundada dos documentos e das discussões ocorridas no âmbito da Comissão de Solução Consensual (CSC), conclui-se que a proposta de acordo, formalizada na minuta do Termo de Autocomposição (peça 108), representa a solução mais vantajosa e alinhada ao interesse público para as complexas e históricas controvérsias que envolvem o contrato de concessão da Ferrovia Transnordestina Logística (FTL).

45. A Comissão foi instaurada para tentar solucionar um impasse que se arrastava por décadas, marcado por um histórico de baixo desempenho e descumprimento de obrigações que culminou em uma proposta de caducidade do contrato, com um iminente cenário de litígio. O objetivo inicial de alcançar uma solução que abrangesse a prorrogação contratual, mostrou-se inviável no prazo regimental devido à necessidade de maior maturação dos estudos técnicos. Contudo, em uma demonstração de maturidade e pragmatismo, a Comissão reorientou seus esforços e logrou êxito em construir um robusto acordo, que resolve as pendências do passado e estabelece um caminho seguro e previsível para o futuro.

46. Os termos centrais do acordo, detalhados no Relatório Final da CSC, definem um valor negociado de quase R\$ 1,8 bilhão a título de indenização pela devolução de cerca de 3.000 km de trechos não operacionais. De forma inovadora e benéfica para a Administração, o acordo possibilita a conversão de grande parte das responsabilidades em obrigações de fazer, determinando que a própria concessionária execute o saneamento de passivos ambientais e fundiários, bem como o descomissionamento (desmonte) dos trechos que não terão nova destinação. Adicionalmente, o acordo consolida um conjunto de entendimentos para uma eventual e futura análise de prorrogação, incluindo a possibilidade de que o valor da indenização seja reinvestido na modernização da malha e a definição de um arcabouço de governança para os projetos de mitigação de conflitos urbanos e de mobilidade (VLTs).

47. A vantajosidade desta solução consensual é evidente quando comparada ao cenário de não-acordo. O acordo oferece celeridade, segurança jurídica e, acima de tudo, uma solução concreta e estruturada para problemas que por décadas permaneceram sem solução.

48. É relevante destacar que a atuação do Tribunal de Contas da União se manteve estritamente dentro de seus limites institucionais, como interveniente anuente, facilitando o diálogo para que as próprias partes construíssem a solução. A decisão de não avançar com a prorrogação contratual neste momento, por falta de estudos maduros, é a maior prova desse respeito institucional, evitando que o TCU se imiscuisse em uma decisão de mérito do gestor sem os elementos necessários para o pleno exercício do controle. As divergências técnicas que surgiram ao longo do processo, como a referente ao trecho Salgueiro-Custódia, não foram ignoradas, mas sim intensamente debatidas de forma transparente, sendo resolvidas por meio de mútuas concessões fundamentadas, que são a essência de um processo de autocomposição bem-sucedido.

49. Ante o exposto, conclui-se que a proposta de solução consensual está juridicamente sólida, tecnicamente fundamentada e em plena conformidade com o interesse público. A Minuta de Termo de Autocomposição resultante representa um avanço significativo na resolução de uma das mais complexas controvérsias da infraestrutura nacional, estando, portanto, apto a prosseguir para a análise do Ministério Público junto ao TCU e, subsequentemente, para a deliberação do Ministro-Relator.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



50. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a. **encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU**, nos termos do art. 9º da IN-TCU 91/2022, para que se manifeste sobre as propostas contidas no Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 111 e anexos – peças 53 a 75) e na Minuta do Termo de Autocomposição (peça 108);

b. **homologar**, em conformidade ao art. 10 da IN-TCU 91/2022, as propostas contidas no Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 111) e na Minuta do Termo de Autocomposição (peça 108);

c. **autorizar**, nos termos do art. 12 da IN-TCU 91/2022, a assinatura, pela Presidência do TCU, do Termo de Autocomposição (peça 108);

d. **retirar a chancela de sigilo** dos presentes autos;

e. **manter a chancela de sigilo** das peças 5, 6, 7, 11, 58, 66, 68 e 69, conforme descrição da seção 2.4 dessa instrução;

f. **autorizar a realização de monitoramento** da execução do Termo de Autocomposição, conforme previsão do art. 13 da IN-TCU 91/2022;

g. **expedir comunicações** aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada;

h. **arquivar os presentes autos**, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.

A seguir, a instrução da SecexConsenso, *in verbis*:

h. **arquivar os presentes autos**, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU..

A seguir, a o pronunciamento da diretora da SecexConsenso, peça 118, *in verbis*:

De início, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por DANIELE FIRME MIRANDA, AUFC (doc 79.818.594-1), a qual concordou com a proposta ora em discussão.

A presente solução consensual marca o desfecho uma atuação conjunta, resultante de trabalhos robustos realizados de forma dialógica e colaborativa entre os entes públicos envolvidos no setor de ferrovias a nível federal, especialmente no que tange à problemática da devolução de trechos ferroviários, que há décadas se encontrava sem solução.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, esse ciclo teve início com o extenso trabalho de excelência conduzido há pelo menos duas décadas pela unidade especializada – atual AudPortoFerrovia. Com a inauguração das soluções consensuais – SSC, na SecexConsenso, iniciou-se um trabalho de pacificação de controvérsias metodológicas, que dificultavam o andamento de qualquer pedido de devolução.

No primeiro acordo da Malha Sul no ano de 2023 (TC 000.855/2023-5, Acórdãos 857/2024 e 2514/2023-Plenário), foi discutida a metodologia de cálculo customizada para a devolução de trecho ferroviário de 104 km no estado de São Paulo. A partir dos debates realizados no âmbito do CSC-Malha Sul e dos entendimentos técnicos ali firmados, formou-se a base que possibilitou a formulação da nova norma IN-Dnit 01/2025, que se encontra atualmente vigente e estabelece um marco relevante na regulamentação sobre o tema – devolução de trechos ferroviários, matéria que até então apresentava lacunas normativas significativas.

Foi a partir desse processo de amadurecimento institucional que se tornou possível construir o presente e vantajoso acordo, acerca de uma das malhas mais complexas do sistema, a Malha Nordeste, que desde o início das tratativas para desestatização apresentava desafios estruturais relevantes, conforme registrado nas instruções da auditora e do auditor das unidades



técnicas do TCU (peças 113 e 116). Tais fatos demonstram que um dos benefícios das soluções consensuais é a maior celeridade nas tomadas de decisão pelos entes públicos participantes, que, de outro modo, dependeriam de um processo institucional mais lento e menos estruturado para a consolidação de entendimentos necessários para tomada de decisão.

Esse amadurecimento sobre o tema em debate nas instituições envolvidas tende a ocorrer de forma mais intensa nas Comissões de Solução Consensual, em razão do ambiente de articulação interinstitucional proporcionado pelo Tribunal de Contas da União e do prazo de 90 dias. No caso concreto da devolução de trechos, é possível observar avanço significativo na resposta efetiva do poder público em prol do atingimento da política pública.

Assim, o desfecho ora apresentado, já em 2026, apenas 3 anos após o primeiro processo, com a solução proposta nestes autos, evidencia a consolidação desse percurso institucional que viabiliza a entrega de resultados concretos, especialmente no que se refere à devolução de trechos ferroviários de extensão significativa, um dos grandes desafios para o poder concedente que se avizinha com pedidos de devolução em outras malhas.

Dessa forma, além da vantajosidade da solução consensual detalhada no Relatório Final CSC-FTL e nas instruções técnicas, destaca-se que o presente acordo representa ainda o encerramento de um ciclo que contemplou, de forma integral, as etapas necessárias à efetiva implementação de devoluções futuras, o que evidencia os benefícios decorrentes dessa atuação consensual. Nesse contexto, consolida-se a eficiência e a efetividade da atuação do TCU, como órgão de controle externo, no exame de juridicidade, vantajosidade e riscos dos processos autocompositivos regidos pela IN-TCU 91/2022, em aderência aos aspectos listados no § 7º, art. 7-A:

§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I - juridicidade;

II - vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III - adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

Registro que as partes se manifestaram favoravelmente à continuidade dos trâmites processuais, aprovando, às peças 90 a 107, a minuta do Termo de Autocomposição (peça 108), as quais se encontravam-se fundamentadas no Relatório Preliminar da Comissão de Solução Consensual (peça 77). Já o Relatório Final da CSC-FTL, assinado por todos os membros da Comissão, encontra-se acostado aos autos à peça 111.

Consigno, ainda, que os auditores membros da Comissão de Solução Consensual (peças 113 e 116), vinculados à SecexConsenso e à AudPortoFerrovia, bem como os respectivos dirigentes da unidade temática, também se manifestaram favoravelmente à solução consensual (peças 114 e 115).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

A seguir, o pronunciamento do secretário da SecexConsenso, peça 119, in verbis:



Trata-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC) instaurada para a solução negociada de controvérsias relacionadas ao contrato de concessão ferroviária da Malha Nordeste, culminando na apresentação do Relatório Final da Comissão de Solução Consensual e de minuta de Termo de Autocomposição.

No mérito, manifesto-me favoravelmente ao encaminhamento da proposta, por reconhecer que o acordo alcançado representa solução estrutural, pragmática e institucionalmente valiosa, sobretudo no eixo da devolução ordenada de trechos ferroviários, tema que há décadas se mostrava refratário à solução e demandou articulação interinstitucional robusta.

Destaco, em especial, a arquitetura adotada para a devolução: em vez de se limitar à fixação de valores, converte parcela relevante do passivo em obrigações de fazer — com entregas técnicas e responsabilidades (como descomissionamento, georreferenciamento da faixa de domínio e saneamento de passivos) que evitam a mera transferência de riscos e ônus operacionais para a União. O arranjo também configura ganho institucional, ao viabilizar a coordenação interinstitucional e o encaminhamento efetivo de tema historicamente travado, com resultados concretos e potencial de replicação. Ao deslocar da Administração encargos patrimoniais de custo imprevisível, aumenta a governabilidade do processo e reduz o risco de “devoluções formalmente concluídas, mas materialmente inconclusas”.

Feitos esses registros, há dois pontos que merecem atenção especial, em razão do potencial de impactar a integridade do instrumento de consensualidade:

a) imaturidade documental, acompanhada de expectativa elevada por juízo conclusivo sobre prorrogação;

b) tentativa de vincular, por via paralela ao arranjo deliberativo da Comissão, obrigação de implantação de VLTs e mecanismo de quitação parcial por danos, com potencial desvirtuamento procedimental.

Ao longo dos trabalhos, evidenciou-se que os estudos e documentos apresentados não alcançaram nível de maturidade e detalhamento técnico suficiente para subsidiar, com segurança, juízo conclusivo acerca de eventual prorrogação no âmbito desta Comissão — circunstância que, no horizonte de curto prazo, inviabilizou o exame de uma prorrogação plena e justificou a reorientação dos trabalhos.

A documentação disponibilizada pelas partes tampouco se mostrou suficiente para sustentar conclusão tecnicamente fundamentada quanto à viabilidade e à vantajosidade, razão pela qual os aspectos de modelagem e de política pública devem ser submetidos ao rito ordinário pertinente, com a devida maturação técnica e análise de alternativas, não se mostrando adequada sua compressão por expediente procedimental.

Nesse contexto, os insumos deveriam ter sido mais completos e tecnicamente consistentes, à luz da complexidade do tema e dos efeitos potenciais da decisão. A Comissão não pode — nem deve — substituir a maturação técnica que é pressuposto de decisões dessa natureza; e, corretamente, a solução final preservou que diretrizes sobre prorrogação tenham caráter orientador, sem substituir o exame aprofundado no rito próprio.

Quanto ao segundo ponto, causa preocupação a tentativa de introduzir, fora do desenho e da governança pactuados na Comissão, obrigação de implantação de VLTs “independentemente da prorrogação”, com o reconhecimento de que esse investimento serviria como “quitação parcial” da indenização por danos nos trechos em devolução.



O próprio desenho da solução estabelece que a implantação de VLTs — quando aplicável — não constitui obrigação autônoma, mas condicionante dependente de instrumentação formal com os entes envolvidos, de manifestação expressa de interesse público e de definição prévia de responsabilidades e governança, de modo a evitar a assunção indeterminada de compromissos e preservar a integridade do arranjo decisório.

Cumpra salientar, ainda, que a política nacional de mobilidade urbana não se insere, em regra, no núcleo de competências finalísticas do Ministério dos Transportes, e que eventual alinhamento com o Ministério das Cidades ocorreu apenas no curso da Comissão, o que reforça a necessidade de cautela institucional quanto a tentativas de vinculação de obrigações dessa natureza por vias laterais.

Nessa perspectiva, a tentativa de vincular obrigação de fazer e mecanismo de quitação por via extraprocedimental — sem a devida deliberação e formalização no âmbito do colegiado negocial, e à margem do arranjo de governança pactuado — tende a configurar desvio do rito consensual e contornar inadequadamente as salvaguardas procedimentais, colocando em risco a higidez, rastreabilidade, transparência e fundamentação do processo decisório. Tal conduta tende a comprometer a legitimidade de soluções consensuadas, em razão da violação à integridade procedimental estabelecida pela IN-TCU 91/2022.

Diante do exposto, com as cautelas e ressalvas consignadas, manifesto concordância integral com a proposta de solução consensual pactuada e submeto os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para manifestação.

A seguir, o parecer do MP/TCU, peça 120, *in verbis*:

Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com vistas a solucionar controvérsias relativas ao contrato de concessão ferroviária da Malha Nordeste, celebrado em 1997 com a então Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), atual Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

2. A presente SSC foi admitida por despacho do Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo (peça 23), com ratificação por Vossa Excelência (peça 25), e desenvolvida no âmbito de Comissão de Solução Consensual com participação de ANTT, Ministério dos Transportes (MT) e FTL, sob coordenação da SecexConsenso, com suporte técnico especializado da SecexInfra (AudPortoFerrovia) e posterior inclusão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

3. O objeto delineado na minuta do Termo de Autocomposição (peça 108) envolve, em essência, a devolução definitiva de extensa malha inoperante, a definição do valor da indenização devida pela concessionária, a imposição de obrigações de fazer (descomissionamento e saneamento) e o estabelecimento de diretrizes conexas para investimentos futuros na malha remanescente.

4. Cumpra registrar, de plano, que este Ministério Público de Contas (MPTCU) considera, em princípio, que a utilização da via consensual para o deslinde de controvérsias complexas da Administração Pública pode se mostrar mais adequada que os meios formais tradicionais de modificação contratual, reconhecendo os potenciais benefícios da economicidade e da celeridade. Contudo, a atuação deste Parquet nestes autos pauta-se pelo rigoroso dever de assegurar a estrita juridicidade do acordo, a sua real vantagem em face das alternativas no cenário de não acordo e, fundamentalmente, a suficiência dos mecanismos adotados para a mitigação de riscos morais e sistêmicos, evitando-se o endosso a soluções indesejáveis.

5. A avaliação do presente acordo exige a análise conjugada de marcos normativos essenciais. Primeiramente, a Instrução Normativa TCU 91/2022, cujos pressupostos exigem a



comprovação inequívoca de materialidade, relevância e vantajosidade na mitigação de litígios. É imperioso destacar que a norma foi aprimorada pela Instrução Normativa TCU nº 101/2024, instituindo um paradigma de maior rigor no juízo de admissibilidade, condicionando a deliberação consensual à existência de projetos e estudos dotados de maturidade técnica compatível com a complexidade do objeto e os riscos envolvidos — especialmente quando houver indicação de investimentos.

6. O princípio norteador é que a SSC não pode, sob qualquer pretexto, converter-se em via procedimental para a anuência prévia do Tribunal a escolhas discricionárias de política pública.

7. Em paralelo, incide sobre o caso a Instrução Normativa TCU 81/2018, que estabelece o rito próprio aplicável a fiscalização dos processos de desestatização, aí incluídos eventuais prorrogações de contratos. A integridade de tal rito deve ser preservada de forma absoluta, assegurando que decisões contratuais de longo prazo sejam embasadas em transparência, avaliação de resultados e estudos técnicos completos, não cabendo à solução consensual o papel de atalho regulatório.

8. Por fim, o desenho da solução ancora-se no marco setorial da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias), notadamente seu art. 15, que dita os parâmetros obrigatórios para a desativação e devolução de trechos, impõe o cálculo indenizatório com base no contrato e na metodologia vigente, e delimita as hipóteses taxativas nas quais os valores apurados poderão ser revertidos em investimentos para expansão da capacidade da via.

II

9. Para a exata compreensão das premissas e dos interesses institucionais que nortearam este processo, faz-se necessário um breve resgate fático. O contrato originário de 1997 é marcado por histórico de desempenho insatisfatório e recorrentes reestruturações. Destaca-se a cisão da outorga promovida em 2013 (separando a malha ferroviária em duas e autorizando a cisão da empresa concessionária) e a concomitante assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que obrigava a concessionária a recuperar a via permanente (peças 55 e 56).

10. O descumprimento total desse TAC em 2016 evidenciou a acentuada degradação física do ativo, com cerca de 71,5% da malha em estado de completo abandono, o que motivou a propositura de extinção do contrato por caducidade pela agência reguladora (Deliberação ANTT 947/2019).

11. Diante do iminente encerramento da avença (previsto para 2027) e do esaurimento das vias ordinárias frente à ameaça de caducidade, a concessionária formalizou, em 2022, pedido de prorrogação contratual.

12. Assim, a demanda aportou a este Tribunal na forma de um complexo "pacote" incindível (peça 3): a empresa atrelou a devolução de quase 3.000 km de malha antieconômica e o reinvestimento das indenizações à condição indispensável de que o TCU e o Poder Concedente aprovassem, de imediato, uma prorrogação antecipada do contrato por mais 35 anos. Desde a fase de admissibilidade, contudo, as unidades especializadas deste Tribunal (AudPortoFerrovia e SecexConsenso) apontaram severos riscos na conformação original desse pleito.

13. Restou evidenciado que a documentação carregada pela FTL padecia de flagrante imaturidade e insuficiência de detalhamento técnico. Faltavam projetos executivos mínimos de engenharia, orçamentos paramétricos confiáveis, justificativas robustas de OPEX e uma modelagem econômico-financeira que suportasse a extensão contratual almejada (peças 15 e 113). Agravando o quadro, a concessionária propunha modernizar a malha valendo-se de materiais de superestrutura usados.



14. Diante desse cenário adverso, no qual se demonstrou fática e legalmente inviável exarar um juízo conclusivo sobre a prorrogação nos exíguos prazos da comissão consensual, ocorreu correta depuração do escopo processual.

15. A Comissão absteve-se de cancelar a prorrogação e cingiu o acordo (peça 108) à fixação da dívida indenizatória e à mitigação dos danos da devolução, inserindo, ademais, uma condicionalidade estrita: **toda a autocomposição firmada ostenta natureza essencialmente condicional, produzindo efeitos jurídicos apenas na hipótese de a prorrogação contratual vir a ser aprovada no futuro.**

16. Nesse cenário de condicionalidade, o Termo de Autocomposição (peça 108) equaciona o passivo histórico e consolida os parâmetros para a eventual continuidade da parceria. Em síntese, as principais disposições acordadas estabelecem:

a. *Devolução e Indenização*: a devolução de 2.951 km de trechos ferroviários inoperantes, fixando-se o valor indenizatório devido pela FTL em R\$ 1.785.316.444,24 (peça 108, Cláusula 4.1);

b. *Obrigações de Fazer*: a assunção, pela concessionária, do dever de realizar o saneamento de passivos ambientais, a desocupação e reintegração de posse das áreas invadidas, o levantamento georreferenciado da faixa de domínio e o descomissionamento (retirada da superestrutura) dos trechos que vierem a ser indicados para desmonte pelo Ministério dos Transportes (peça 108, Cláusula 3.1.1);

c. *Pacificação e Passivo Regulatório*: a renúncia expressa e irretratável a litígios judiciais, administrativos e arbitrais contra o Poder Público, o compromisso de quitação das multas transitadas em julgado e dos débitos inscritos em Dívida Ativa, além da conversão das multas relativas a processos em trâmite em novos investimentos na concessão (peça 108, Cláusula 5); e

d. *Diretrizes para Reinvestimentos Futuros*: a previsão de que o montante indenizatório poderá ser revertido para a modernização da malha remanescente, englobando a destinação de R\$ 136 milhões para a resolução de conflitos urbanos e a viabilização de projetos de mobilidade urbana, como Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs), mediante estrita governança e formalização de convênios com os entes locais (peça 108, Cláusulas 6, 11 e 12).

17. Não obstante o inegável avanço institucional representado pela formatação deste acordo — notadamente na mitigação de um prolongado e custoso cenário de judicialização e na busca por uma destinação útil a milhares de quilômetros de malha inoperante —, cumpre ponderar que a complexidade da matéria e o histórico de reiterados descumprimentos contratuais impõem a este Tribunal extrema cautela.

18. Desse modo, passa-se à análise pormenorizada dos pontos críticos da autocomposição, com o intuito de registrar as ressalvas e propor as condicionantes essenciais para preservar as competências deste Tribunal, obstar a materialização de riscos morais sistêmicos e assegurar a esmerada proteção ao interesse público.

III

19. Como já mencionado, consoante detalhado na minuta do Termo de Autocomposição, o acordo ostenta natureza estritamente condicional. Ou seja, as disposições pactuadas — notadamente o pagamento da indenização pela malha inservível e a assunção de complexas obrigações de fazer — somente produzirão efeitos jurídicos na hipótese de a prorrogação contratual vir a ser deferida no futuro (peça 108, Cláusulas 1.2 e 2.7). O acordo, portanto, "vive" apenas se houver a extensão da avença.



20. Embora se compreenda que tal subordinação decorreu de exigência negocial inafastável da concessionária para assumir os passivos pactuados, cumpre a este Ministério Público de Contas alertar para os graves riscos institucionais que essa modelagem encerra.

21. Tendo em vista que o contrato original se encerra em 2027, a referida condicionalidade cria o indesejável risco de captura por prazo (*deadline effect*), induzindo uma dinâmica em que a prorrogação passe a ser vista pelo Poder Concedente como a "única opção" viável, ante a suposta escassez de tempo útil para a estruturação de alternativas legais, como a realização de uma nova licitação e a transição operacional.

22. Essa dinâmica envolve risco de argumento circular: a necessidade de viabilizar a solução consensual (e os benefícios que dela decorreriam) passa a ser invocada como razão para deferir a prorrogação; ao mesmo tempo, tais benefícios só se materializam se a prorrogação for deferida. Nessa hipótese, a SSC pode deixar de operar como mecanismo de resolução de controvérsias e passar a funcionar como vetor indireto de **pressão institucional** sobre decisão discricionária futura, com potencial de influenciar o rigor de avaliação dos critérios próprios da prorrogação.

23. O próprio Relatório da Comissão de Solução Consensual (CSC) registra que, embora o acordo tenha sido estruturado de modo condicional, o Poder Público poderia, em tese, optar pela **licitação de nova concessão**, destacando haver tempo hábil até 31/12/2027 para condução dos estudos necessários. Essa observação, no entanto, reforça — e não afasta — a necessidade de cautela: o tempo remanescente só se converte em alternativa real se houver maturação efetiva de estudos e planejamento, o que não se demonstrou suficiente no âmbito e no prazo da CSC.

24. É exatamente neste ponto que a preservação integral do rito previsto na Instrução Normativa TCU 81/2018 se impõe de forma absoluta. A prorrogação contratual deve ser avaliada em procedimento próprio, munido de estudos completos, que contemplem, obrigatoriamente, a comparação de cenários, incluindo a cabal demonstração de que a extensão da parceria é comprovadamente mais vantajosa do que a alternativa de não prorrogação e devolução do ativo ao Estado ao fim de 2027.

25. Conforme bem pontuado pelas unidades técnicas especializadas (peças 113 e 117) — cujas análises merecem prestígio para a devida redução de vieses e assimetrias informacionais trazidas pelas partes —, a modelagem associada a essa eventual prorrogação encontra-se em estágio reconhecidamente incipiente. Não foram apresentados estudos essenciais, como análises de demanda, avaliações de viabilidade econômico-financeira, consolidação de matriz de riscos ou exame dos impactos fiscais decorrentes da prorrogação.

26. A título de exemplo da fragilidade da modelagem até então avaliada, cumpre destacar a constatação das áreas técnicas de que a proposta da concessionária previa a diluição dos investimentos (CAPEX) incidentes sobre a via permanente ao longo de um horizonte de 20 anos (peça 15). Tal cronograma alongado esvazia um dos principais elementos estruturantes que justificariam a vantajosidade de uma repactuação contratual: a antecipação de investimentos e a geração de benefícios imediatos à sociedade no curto prazo. Sendo assim, a efetiva demonstração de vantajosidade no futuro rito de prorrogação exigirá a reavaliação dessa proposta de diluição temporal, impondo-se a concentração de investimentos robustos nos curto e médio prazos, como requisito inafastável para comprovar que a extensão antecipada da avença afigura-se superior à alternativa de realização de uma nova licitação.

27. Em síntese, este Ministério Público de Contas entende que o estabelecimento prévio de balizas e diretrizes operacionais — a exemplo da matriz de alocação que atribui integralmente à concessionária o risco e o ônus por eventuais variações de custos nas obras de mitigação de conflitos urbanos — afigura-se providência benéfica e protetiva ao erário. Cumpre, todavia, fazer a expressa



ressalva de que tais regramentos ostentam caráter estritamente hipotético, figurando como mera "orientação útil".

28. Tais premissas delineiam os contornos da avença se, e somente se, estudos técnicos supervenientes comprovarem de forma inequívoca que a extensão da outorga representa a alternativa de maior vantajosidade ao interesse público. Inexiste, portanto, qualquer efeito de ancoragem ou amarra prévia que reduza o espaço decisório do Poder Concedente ou que o force a seguir, obrigatoriamente, o caminho da prorrogação contratual. O consenso sobre o passivo não pode funcionar como mecanismo indireto de "amarrar" as condições do futuro.

29. Sobre esse aspecto, convém resgatar a coerência institucional e o precedente firmado no recente Acórdão 2522/2025-Plenário, construído em consonância com o arrazoadado apresentado pelo Ministério Público de Contas naquele feito. Estabeleceu-se orientação institucional clara quanto aos limites do uso das soluções consensuais, assentando que a via autocompositiva não se presta à validação prévia de escolhas discricionárias da Administração nem à antecipação de decisões de política pública ou de modelagens contratuais ainda imaturas. A ratio decidendi do julgado reservou a SSC à resolução de controvérsias concretas e já configuradas, rechaçando sua utilização como instância de pré-decisão.

30. À luz dessa compreensão, a presente proposta de solução consensual, caso não receba as devidas balizas deste Tribunal, apresenta pontos de tensão com a lógica defendida pelo MPTCU, já acolhida pelo Plenário. Por conseguinte, faz-se estritamente necessário separar o que é a autocomposição legítima e resolutiva (o fim dos litígios e o equacionamento da dívida da devolução) daquilo que se configuraria como "anuência prévia" a escolhas discricionárias futuras, exigindo-se sempre base técnica objetiva e evitando-se a concessão de qualquer espécie de "salvo-conduto" à concessionária.

31. Admitir que uma solução consensual, instruída sem os elementos de engenharia e economia exigidos, antecipe compromissos materiais indissociáveis da prorrogação significa, em última instância, esvaziar o sentido do controle estruturado da IN-TCU 81/2018. Ao fazê-lo, corre-se o risco de converter a SSC em instância de validação prévia de modelagem imatura, o que recomenda a imposição de condicionantes na apreciação desse aspecto da proposta por parte do Tribunal.

IV

32. Outro ponto de inegável sensibilidade na estruturação do presente acordo reside nas pré-definições atinentes à conversão de valores devidos ao Erário em novos investimentos (CAPEX). O Termo de Autocomposição estabeleceu a diretriz de que tanto o montante indenizatório apurado (cerca de R\$ 1,78 bilhão) quanto o passivo regulatório oriundo de multas em trâmite na ANTT não serão recolhidos aos cofres públicos, mas convertidos integralmente em investimentos na malha remanescente, caso a prorrogação venha a se concretizar (peça 108, Cláusulas 5 e 6).

33. É bem verdade que a utilização da indenização como fonte de recursos (funding) encontra amparo no art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias). Contudo, é imperioso destacar que a própria norma impõe uma condicionante legal estrita, determinando que o valor pode ser investido na expansão da capacidade, "ressalvada a obrigação prevista em contrato".

34. Nesse diapasão, este representante do Ministério Público de Contas manifesta relevante divergência quanto à conclusão apriorística, formulada no ambiente da Comissão de Solução Consensual, de que o plano de investimentos aventado possuiria caráter puramente incremental (expansão). Consoante fartamente documentado nos autos (peças 55, 56 e 113), o histórico desta concessão é marcado por degradação física e por reiterados descumprimentos de

deveres de manutenção e recuperação da via permanente, alvos, inclusive, de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) celebrados em 2005 e 2013 e não adimplidos pela concessionária.

35. Ao permitir a conversão de multas e de indenizações em CAPEX sem a prévia, profunda e clara distinção entre o que constitui investimento adicional (Incremental) e o que já consubstanciava dever contratual pretérito (Base), corre-se o grave risco de "socializar" o custo do inadimplemento histórico. Financiar obrigações preexistentes não cumpridas com os recursos que deveriam indenizar o Estado pela devolução de uma malha sucateada subverte a lógica punitiva e indenizatória, configurando inaceitável "prêmio ao inadimplemento" (risco moral).

36. Cumpre esclarecer que a identificação e a segregação do que é investimento novo e do que é passivo de manutenção postergada exigem um aprofundamento técnico incompatível com o exíguo prazo de 120 dias e com a imaturidade dos projetos apresentados à Comissão (peças 15 e 113). Não houve avaliação exauriente sobre as obrigações contratuais já descumpridas que englobavam, sim, investimentos de recuperação de lastro, dormentes e trilhos.

37. Por conseguinte, sustenta-se que interpretações e conclusões "diretivas" construídas no ambiente restrito e célere da Comissão de Solução Consensual — máxime quando tocam em elementos nucleares e típicos de modelagem de prorrogação, como o enquadramento de CAPEX e a reversão de passivos — não podem restar consolidadas e blindadas de forma definitiva na via autocompositiva. Elas devem, obrigatoriamente, ser objeto de escrutínio institucional ampliado no próprio Tribunal de Contas da União, com debate técnico maduro e transparente.

38. A eventual anuência a esta solução consensual não afasta o dever de que, no futuro procedimento de prorrogação regido pela Instrução Normativa TCU 81/2018, as unidades técnicas especializadas procedam à rigorosa segregação dos investimentos. Fica assentado, portanto, que a conversão de valores em CAPEX condiciona-se à demonstração inequívoca de que tais recursos não serão direcionados ao custeio de obrigações originárias de manutenção e investimentos que já deveriam ter sido feitos, sob pena de enriquecimento sem causa do parceiro privado em detrimento do patrimônio público.

39. Com essas balizas, passa-se, na sequência, ao exame das demais dimensões críticas da autocomposição (incluindo a metodologia de cálculo da indenização e seus riscos correlatos), preservando-se a coerência metodológica de que a SSC não pode converter-se em via de validação de soluções imaturas ou de mecanismos que, por efeito indireto, premiassem o inadimplemento histórico.

V

40. O cerne financeiro do acordo repousa no cálculo da indenização devida pela concessionária em razão da devolução de quase 3.000 km de malha não operacional. A premissa normativa inafastável para tal apuração, fixada no art. 15, § 2º, inciso I, da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias), determina que o valor seja calculado nos termos do contrato e da metodologia vigente, materializada na Instrução Normativa DNIT 01/2025. Estabelecida essa linha de base (baseline), é imperioso que eventuais excepcionalidades ou flexibilizações metodológicas demandem motivação técnica robusta e estrita aderência à proteção do patrimônio público (peça 113).

41. Nota-se que a Comissão de Solução Consensual, invocando as particularidades contratuais da Malha Nordeste, admitiu ajustes à norma padrão do DNIT, originando as denominadas Metodologias A e B. Embora se compreenda o pragmatismo da medida para viabilizar a convergência do acordo, este Ministério Público de Contas vislumbra altos riscos materiais na modelagem dessas excepcionalidades, que exigem ressalvas por parte desta Corte de Contas. Em tese, essa construção é juridicamente concebível na medida em que a lei exige a conjugação “contrato + metodologia vigente”; todavia, sob a ótica do controle, a adoção de excepcionalidades impõe ônus de motivação



reforçado, para que não se convertam em soluções discricionárias desancoradas, nem abram margem a precedentes indesejáveis.

42. A **Metodologia A**, aplicada à maior extensão dos trechos devolvidos, teve por objetivo calcular a reposição dos ativos considerando o padrão físico da época da outorga (exigindo, por exemplo, trilhos TR-37 usados e lastro de brita apenas onde este já existia originalmente), em detrimento do padrão normativo atual exigido pelo DNIT (peças 111 e 113).

43. O MPTCU entende que a metodologia não pode ser interpretada de modo a neutralizar o dever permanente do concessionário de **manutenção, recuperação e melhoria** compatíveis com a prestação adequada do serviço, sob pena de reduzir indevidamente a obrigação indenizatória por deteriorações imputáveis a conduta omissiva ao longo de mais de 25 anos de concessão. Esse risco se revela especialmente sensível em concessão marcada por histórico de degradação e descumprimento de obrigações de recuperação e desempenho, inclusive objeto de TAC.

44. Aceitar de forma irrestrita que a indenização seja calculada com base em uma infraestrutura obsoleta ignora as obrigações de melhoria assumidas e não honradas pela FTL, inclusive aquelas expressamente repactuadas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) de 2013 (peças 55 e 56). É necessário evitar que o inadimplemento histórico da concessionária reduza, de forma indevida, a sua obrigação indenizatória atual perante o Estado.

45. Maior preocupação, contudo, recai sobre a **Metodologia B**, aplicada aos trechos que compunham o denominado "Projeto Nordeste", a exemplo do Ramal de Macau. Sob o argumento de que a União não entregou a via com as melhorias prometidas no edital de desestatização de 1997, essa metodologia excluiu integral e genericamente do cálculo indenizatório os valores referentes à superestrutura da via (trilhos, dormentes e lastro) (peça 113).

46. A necessidade de rigor metodológico na aplicação da Metodologia B é reforçada por elemento fático registrado pela unidade técnica especializada: o Plano de Ações da extinta RFFSA (Projeto Nordeste) previa investimentos médios de **US\$ 13,17 mil por quilômetro**, tendo sido efetivamente aplicados cerca de **US\$ 7,9 mil por quilômetro** antes da transferência da malha — aproximadamente **60%** do previsto (peça 113). Ainda que insuficientes para sanar todas as deficiências à época, o dado evidencia que não se trata, necessariamente, de cenário de "ausência total de intervenção", o que impede simplificações metodológicas absolutas.

47. Nesse diapasão, defende-se que a existência de investimento estatal parcial exige cautela adicional na chancela dessa modelagem. Em termos de controle, essa constatação impõe dois corolários: (i) a referência "Projeto Nordeste" não pode operar como justificativa automática para excluir, indistintamente, todo o conjunto de trilhos, dormentes e lastro; e (ii) eventual exclusão ou abatimento deve ser estritamente delimitado e segmentado, com motivação e lastro técnico suficientes para demonstrar, por trecho, a relação entre o estado de entrega, as intervenções efetivamente realizadas e o resultado indenizatório proposto.

48. Em outras palavras, se houve aplicação parcial relevante, a solução metodológica mais coerente com o interesse público não é pressupor, em bloco, que toda a superestrutura de determinados segmentos seja "não indenizável", mas sim demonstrar, de forma objetiva, como esse histórico se reflete na apuração do valor devido, evitando que médias globais e narrativas gerais substituam evidências técnicas mínimas de estado do ativo e de sua evolução sob a concessão.

49. Por conseguinte, a precariedade originária da via e os eventos históricos não podem ser transformados em um "escudo" para blindar a concessionária e reduzir sua obrigação financeira por deteriorações decorrentes da manifesta falta de manutenção e recuperação da malha (Contrato e TAC). O Tribunal deve atentar para que as excepcionalidades à IN-DNIT 01/2025, concebidas no

ambiente negocial, guardem compatibilidade com as obrigações da empresa, evitando que a solução consensual opere como anistia transversa de passivos e falhas operacionais do parceiro privado.

VI

50. Os temas acima convergem para um ponto de elevada sensibilidade institucional: o risco de a indenização — obrigação econômica devida pela concessionária ao Poder Público — ser reduzida de forma a representar, na prática, “prêmio ao inadimplemento” (risco moral). Aqui, a direção do problema é clara: não se trata de pagamento estatal ao particular, mas de calibragem metodológica que pode levar a concessionária a pagar menos pelo estado deteriorado do ativo devolvido, mesmo quando parte dessa deterioração decorra de descumprimento de deveres contratuais de manutenção e recuperação.

51. A preocupação não é meramente teórica. O contrato e seus instrumentos correlatos impõem obrigações de desempenho e de investimentos para assegurar serviço adequado e segurança operacional; ademais, o TAC de 2013 estabeleceu dever concreto de recuperação da via permanente em prazo determinado, precisamente para corrigir degradação física já então evidenciada (peça 53 e 56).

52. O histórico subsequente, inclusive referido desde a admissibilidade, registra descumprimentos reiterados e escalada institucional, com discussões de caducidade como pano de fundo (peça 21). Tal cenário de degradação foi cabalmente atestado por esta Corte de Contas no âmbito da auditoria tratada no TC 010.453/2014-8. O Acórdão 1234/2014-Plenário revelou que a concessionária operou em inadimplemento absoluto por 16 anos consecutivos (1998-2013), culminando na recomendação de abertura de processo de caducidade ante a falência operacional e a constatação de leniência regulatória.

53. Aprofundando o escrutínio sobre as tentativas de reestruturação do ajuste, a Representação autuada no TC 012.179/2016-7 evidenciou que a própria cisão da malha (formalizada nos aditivos de 2013/2014) isolou a Malha I em um quadro de inviabilidade operacional. Ao apreciar o mérito da matéria por meio do Acórdão 2769/2022-Plenário, o Tribunal confirmou a existência de graves irregularidades na condução da outorga, optando, contudo, por determinar a realização de um rigoroso “encontro de contas” para apurar os prejuízos causados pela concessionária ao erário, fixando prazo para a estruturação de uma solução definitiva

54. À luz desse contexto de reiterada inadimplência já identificada pelo TCU, o MPTCU entende que nem a Metodologia A nem a Metodologia B podem transformar precariedade originária, intervenções históricas insuficientes ou eventos pretéritos em “escudo” para reduzir a obrigação indenizatória por deteriorações vinculadas a omissões de manutenção e recuperação ao longo da concessão. Padrões de entrega, históricos de investimentos públicos ou particularidades do Projeto Nordeste podem e devem ser considerados quando efetivamente comprovados e segmentados; contudo, não podem servir como fundamento genérico para socializar custos de inadimplemento.

55. Em síntese, a excepcionalização do baseline da IN-DNIT 01/2025 é possível apenas na medida em que seja tratada como providência estritamente motivada, tecnicamente segmentada e compatível com as obrigações contratuais e regulatórias assumidas pela concessionária. Caso contrário, o efeito prático será subverter a lógica indenizatória prevista no art. 15 da Lei 14.273/2021 e incentivar comportamento oportunista em concessões degradadas: quanto menos se mantém, menos se indeniza — resultado incompatível com o interesse público e com a integridade do sistema de controle.

VII



56. O Termo de Autocomposição contempla, de forma meritória, a obrigação de a concessionária promover o descomissionamento dos trechos devolvidos, compreendendo a retirada de itens da superestrutura ferroviária (trilhos, fixações e dormentes) e a regularização do greide (peça 108, Cláusula 7).

57. Sob a ótica do interesse público, é pertinente reconhecer o mérito do instituto: em uma devolução de grande escala, o descomissionamento funciona como mecanismo de mitigação do chamado “passivo-fantasma” pós-devolução, reduzindo a probabilidade de que a União (em especial o DNIT) herde trechos abandonados com deterioração acelerada, riscos à segurança e complexidades patrimoniais. Essa racionalidade foi destacada pela unidade técnica especializada ao justificar a necessidade de providências pós-devolução para evitar custos incertos e difusos ao Poder Público.

58. Não obstante, há risco de governança relevante no desenho pactuado que demanda ponderação destacada por parte deste Tribunal.

59. As cláusulas 7.1.1.2 e 7.1.1.3 do acordo atribuem ao Ministério dos Transportes a indicação dos trechos que devem ou não ser descomissionados, no prazo de 36 meses contados da assinatura dos Termos de Devolução, cabendo à ANTT determinar a execução e pactuar prazos (peça 108). O ponto sensível consiste em que, decorrido esse prazo sem manifestação do MT, o trecho será considerado descomissionado, com extinção automática da obrigação da concessionária.

60. Trata-se de cláusula que converte eventual inércia administrativa em efeito liberatório para o particular, com potencial de esvaziar parcela material da utilidade prática do acordo.

61. A esse quadro, soma-se a constatação de que o Termo não fixa um marco temporal objetivo para a conclusão das atividades pela FTL — delegando o cronograma a uma negociação futura com a ANTT (peça 108, Cláusula 7.1.1) — e limita o escopo do desmonte apenas aos itens “acessíveis”, prevendo exceções amplas baseadas em supostos impactos a terceiros, o que pode reduzir significativamente a efetividade do descomissionamento em trechos urbanos e em áreas com ocupações — justamente onde os riscos urbanísticos, fundiários e de segurança são mais intensos.

62. Assim, sem prejuízo do reconhecimento do mérito da cláusula, o MPTCU entende que a coerência e a aderência do acordo ao interesse público pressupõem que o descomissionamento seja tratado como obrigação material efetiva, com governança e acompanhamento aptos a impedir seu esvaziamento por inércia estatal ou por indeterminação prática quanto ao que é “acessível”. O ponto, aqui, não é negar a solução, mas registrar, de modo expresso, a necessidade de que a cláusula de “silêncio do MT” não opere, na prática, como forma de renúncia tácita de obrigação essencial.

VIII

63. A proposta de autocomposição avança sobre o sensível tema da mobilidade urbana, englobando o compromisso de mitigação de conflitos urbanos na malha operacional (orçado em R\$ 136 milhões) e a diretriz para a implantação de sistemas de Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) em Campina Grande/PB e Arapiraca/AL (peça 108, Cláusulas 11 e 12). É inegável o acerto do diagnóstico quanto à gravidade desses conflitos, que configuram verdadeira “cicatriz” no tecido das cidades, bem como a pertinência de se buscar o reaproveitamento da infraestrutura em áreas adensadas.

64. Contudo, conforme asseverado pelas unidades técnicas deste Tribunal (peças 113 e 117), o orçamento, os escopos e a matriz de riscos dessas intervenções não devem ser dados como definitivamente “fechados” em um cenário de reconhecida imaturidade documental, marcado pela ausência de anteprojetos, projetos básicos de engenharia, orçamentos referenciados e estudos de viabilidade socioeconômica.



65. Não obstante, a incorporação de conflitos urbanos e VLT no Termo demanda cautela adicional por duas razões: (i) são matérias de elevada complexidade, dependentes de projeto básico/anteprojeto, orçamentação referenciada e cronogramas exequíveis; e (ii) a própria SSC registrou que não houve maturidade suficiente, no prazo regimental, para consolidar estudos técnicos típicos de modelagem de longo prazo (peça 111).

66. Quanto ao VLT/mobilidade urbana, o Termo condiciona a aplicação de valores a uma cadeia de governança e requisitos (manifestação ministerial, estudos, plano de trabalho/anteprojeto, instrumentos com os entes beneficiários definindo responsabilidades). Essas condicionantes são positivas e funcionam como filtro mínimo. Todavia, não substituem o rito de estruturação e a governança federativa própria de políticas urbanas complexas; tampouco podem ser tomadas como “entrega garantida” ou fundamento de vantajosidade pronto e atual do acordo.

67. O MPTCU, portanto, entende que tais previsões devem ser tratadas como hipóteses condicionadas e revalidáveis, subordinadas à maturação técnica e aos procedimentos próprios aplicáveis, sem que possam ser utilizadas como forma de pré-autorizar conteúdo do futuro termo aditivo ou de ancorar expectativas públicas em compromissos ainda insuficientemente densificados.

68. Por fim, quanto à destinação de recursos para a mobilidade urbana, cumpre acompanhar o alerta das unidades técnicas especializadas e manifestar discordância em relação à sugestão extemporânea aventada na fase de manifestação das governanças, no sentido de se atribuir à concessionária a obrigação de implantar os VLTs independentemente da prorrogação contratual, admitindo-se tal investimento como “quitação parcial” da indenização por danos (peças 117 e 119). Tal pretensão desvirtua a natureza condicional basilar pactuada no âmbito da Comissão de Solução Consensual. A implantação de VLTs não constitui obrigação autônoma, mas estrita hipótese condicionada à eventual extensão da outorga, dependente de instrumentação formal prévia com os entes locais, não cabendo a sua imposição por vias transversas como mecanismo desvinculado de compensação financeira.

IX

69. O Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 111) invocou a pacificação e o encerramento de dezenas de litígios administrativos e judiciais (avaliados pela FTL em cerca de R\$ 145 milhões) como uma das vantagens expressivas do acordo. Embora a redução da litigiosidade seja, em tese, intrinsecamente benéfica para a estabilização das relações contratuais, é imperativo que a sua avaliação transcenda o mero inventário e a quantificação bruta do passivo.

70. A escorreita demonstração de vantajosidade, sob o rigor da Instrução Normativa TCU 91/2022 (em seu art. 5º, § 7º, inciso II), exige a avaliação do estado processual das demandas, da probabilidade de êxito das partes, da realizabilidade dos créditos (crédito da União versus risco contra a União) e do custo/benefício da continuidade do litígio. A simples soma dos valores nominais em disputa não traduz, de forma imediata e automática, o real benefício econômico auferido pelo Estado.

71. Cumpre considerar, ainda, o escopo material dessas renúncias processuais, que abrange passivos não tributários, mas carrega exclusões (como o passivo estritamente tributário). O registro não visa exigir a inclusão irrestrita de todas as lides para invalidar a avença, mas tão somente alertar para a necessidade de calibração na análise, evitando-se o superdimensionamento do benefício.

72. Ademais, reforça-se aqui o risco do “argumento circular” já tratado neste parecer: a tão almejada paz judicial encontra-se condicionada à eventual prorrogação do contrato. Subordinar a extinção do passivo litigioso à anuência de novos prazos e benesses contratuais exige parcimônia,

pois a pacificação só existe se a Administração anuir à extensão da outorga, o que impõe cuidado para que esse fundamento não seja utilizado como vetor de pressão indevida sobre a decisão futura.

X

73. Por derradeiro, a efetividade desta autocomposição, majoritariamente estruturada em obrigações de fazer (saneamento ambiental, regularização fundiária e descomissionamento), repousa unicamente na sua exequibilidade material. Observa-se, com preocupação, que o Termo de Autocomposição se ressentia da definição de Indicadores Chave de Desempenho (KPIs) e de marcos temporais intermediários, mensuráveis e padronizados, que permitam aferir, de modo inequívoco, a entrega concreta das obrigações.

74. Para obstar a materialização de risco sistêmico e moral — cenário em que a concessionária empreenda o mero "cumprimento no papel", mediante a apresentação de relatórios formais à agência sem a efetiva contrapartida material de desmonte e limpeza das vias —, faz-se estruturalmente necessária uma governança de fiscalização coordenada e com clara divisão de competências entre a ANTT, o Ministério dos Transportes e o DNIT.

*75. Nesse ponto, o MPTCU entende relevante avaliar se o conjunto de obrigações foi formulado com parâmetros suficientemente **mensuráveis** (marcos verificáveis, evidências técnicas, fluxos decisórios e instâncias de validação), de modo a distinguir entrega material de “cumprimento no papel”. A própria instrução técnica registrou, como risco, a execução inadequada das obrigações de fazer, com necessidade de acompanhamento contínuo e controles efetivos (peça 117).*

76. É imperioso avaliar criticamente a suficiência dos mecanismos de consequências em caso de inadimplemento. Embora o acordo cite que o descumprimento retomará o cálculo integral da indenização, a ausência de gatilhos acionáveis automaticamente ou de um regime de retenções e sanções intermediárias reduz o poder dissuasório (enforcement) imediato do instrumento.

77. Nesse aspecto, merece especial atenção a principal salvaguarda concebida para compelir a concessionária à entrega material das obrigações pactuadas: a premissa de que o descumprimento dos deveres de fazer ensejará a perda do "desconto" negocial, com o retorno do cálculo da indenização aos rígidos parâmetros integrais da Instrução Normativa DNIT 01/2025. Ocorre que, conforme alertado pela própria unidade técnica especializada deste Tribunal, para parte substancial dessas obrigações — a exemplo do descomissionamento —, tal consequência severa restou assentada apenas como um entendimento "implícito" ou derivado da lógica da negociação.

78. A permanência dessa lacuna fragiliza sobremaneira o poder coercitivo do Estado. Para obstar o risco moral, é inadmissível que a penalidade bilionária pelo descumprimento de um acordo desta envergadura dependa de interpretações tácitas. Faz-se necessário que o eventual futuro Termo Aditivo positivasse tal gatilho de forma expressa e automática para todas as obrigações de saneamento e desmonte.

79. Mais do que a positivação, contudo, exige-se a esmerada blindagem jurídica do mecanismo. O principal atrativo do acordo para o Poder Público é a mitigação do risco de judicialização. Se, no futuro, a concessionária inadimplir suas obrigações e o Estado acionar o retorno ao cálculo da IN-DNIT 01/2025, há o risco iminente de a empresa recorrer à via judicial ou arbitral para questionar a validade, a abusividade ou os parâmetros de cálculo da referida norma, paralisando a execução da dívida.

80. Destarte, para que o acordo opere materialmente como título executivo extrajudicial líquido e certo, mostra-se imprescindível que o Tribunal apresente como condicionante ao acordo que a agência reguladora faça constar, de forma indelével, no eventual Termo Aditivo de prorrogação, que o retorno ao cálculo integral da IN-DNIT 01/2025 possui natureza jurídica de cláusula penal



consentida. Em face dessa penalidade, a concessionária deverá renunciar, de forma prévia, expressa e irretratável, ao direito de questionar judicial, arbitral ou administrativamente a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo estabelecidos na norma, convertendo a metodologia, outrora sujeita a litígio, em sanção incontroversa.

81. Em síntese, a coerência do acordo com o interesse público exige que sua implementação seja acompanhada por governança clara e mecanismos de verificação e responsabilização aptos a assegurar que as obrigações assumidas produzam resultados concretos — sob pena de o consenso operar apenas como rearranjo formal, sem entrega material, e de amplificar o risco sistêmico que se pretende mitigar.

82. Este Tribunal deve resguardar-se para evitar que, ao final de prazos mal dimensionados, os passivos sejam tacitamente transferidos à União sem instrumentos claros de execução substitutiva ou ressarcimento, assegurando que as obrigações pactuadas não gerem aparência de execução, mas resolvam definitivamente o passivo territorial e patrimonial deixado pela operação férrea.

XI

83. Por todo o exposto, este representante do Ministério Público de Contas reconhece os potenciais benefícios e os inegáveis avanços institucionais alcançados pela Comissão de Solução Consensual. A formatação de um acordo voltado a estancar um litígio histórico, equacionar a dívida bilionária da devolução de trechos inoperantes e mitigar o "passivo-fantasma" da malha ferroviária nordestina revela-se, em princípio, medida aderente ao interesse público e aos preceitos da Instrução Normativa TCU 91/2022.

84. Essa conclusão, contudo, não dispensa cautela. A complexidade da matéria, o extenso histórico de descumprimentos contratuais pela concessionária, a degradação da via e os altos riscos institucionais e morais evidenciados ao longo desta manifestação impedem que a anuência a este termo se dê de forma irrestrita.

85. A peculiaridade do caso — notadamente: (i) a condicionalidade integral do Termo à futura prorrogação; (ii) a necessidade de preservar o rito próprio de prorrogação e a integridade do controle previsto na IN-TCU 81/2018; (iii) a adoção de excepcionalidades metodológicas na apuração da indenização (inclusive com risco de incentivo adverso se não estritamente motivadas e segmentadas); (iv) o risco de esvaziamento por governança em obrigações sensíveis, como o descomissionamento (especialmente a cláusula de “silêncio do MT”); (v) a necessidade de tratar investimentos urbanos e VLT como hipóteses condicionadas a maturação técnica; e (vi) a exigência de exame metodologicamente robusto da vantajosidade invocada no eixo de encerramento de litígios — impõe que a eventual aprovação do ajuste seja acompanhada de registros expressos, de modo a evitar efeitos de ancoragem e a assegurar exequibilidade material.

86. O ineditismo e a magnitude da solução exigem que esta Corte de Contas atue como um "freio de arrumação", impondo balizas claras para proteger o erário e evitar a formação de precedentes indesejáveis no setor de infraestrutura.

*87. Nesse diapasão, o Ministério Público de Contas manifesta-se favoravelmente à **aprovação** da solução consensual, desde que o Tribunal adote **condicionantes** e incorpore expressamente, em sua deliberação, as seguintes cautelas e ressalvas:*

I. Preservação do rito da IN-TCU 81/2018 e Vedação à Ancoragem: *Que reste expressamente assentado que a aprovação deste acordo — e de suas diretrizes condicionais de investimentos — não gera qualquer expectativa de direito à prorrogação contratual para a concessionária. O Acórdão não poderá produzir efeito de "ancoragem" (pré-compromisso) que reduza*

o espaço real de avaliação técnica do Poder Concedente e do TCU, devendo a eventual prorrogação ser submetida ao rito completo da IN-TCU nº 81/2018, com a exigência de estudos maduros e avaliação de alternativas (cenário de nova licitação), sendo requisito inafastável para a comprovação de sua vantajosidade a reversão da atual proposta de diluição de investimentos (CAPEX) em 20 anos, impondo-se a exigência de um cronograma com concentração de aportes robustos no curto e médio prazos.

II. Segregação de Investimentos e Mitigação do Risco Moral: *Que a eventual conversão do valor da indenização e do passivo regulatório em novos investimentos (CAPEX) fique estritamente condicionada à demonstração de que tais recursos não financiarão obrigações preexistentes de manutenção e recuperação da via (CAPEX Base), evitando-se a "socialização" do custo do inadimplemento histórico já atestado por esta Corte e a burla ao encontro de contas determinado pelo Acórdão 2.769/2022-Plenário, não se admitindo prêmio à inexecução de deveres assumidos no contrato e no TAC de 2013.*

III. Governança do Descomissionamento: *Que o Tribunal determine à ANTT que, ao regulamentar o acordo, fixe prazos máximos, objetivos e improrrogáveis para a conclusão do desmonte dos trechos pela FTL, instituindo mecanismos sancionatórios diante de eventuais atrasos ou inexecução. Exige-se, ainda, cautela para que a cláusula de indicação em 36 meses pelo Ministério dos Transportes não converta a inércia administrativa em renúncia tácita de patrimônio e em extinção indevida da obrigação da empresa.*

IV. Cautela em Investimentos Sensíveis (VLT e Conflitos Urbanos): *Que as previsões de aplicação de recursos em mobilidade urbana sejam mantidas como estritas hipóteses condicionadas à futura maturação técnica (anteprojetos, orçamentos referenciados) e à efetiva governança federativa, não servindo a presente solução consensual como atalho para "projetos por acordo" desprovidos de sustentabilidade. Neste ponto, rechaça-se expressamente a sugestão extemporânea de se vincular a implantação de VLTs como forma de "quitação parcial" da indenização independentemente da prorrogação, por representar indevido desvirtuamento da condicionalidade e do arranjo deliberativo pactuado na Comissão.*

V. Calibração da Vantajosidade por Litígios: *Que a vantajosidade atrelada ao encerramento de litígios judiciais e administrativos seja compreendida de forma metodologicamente calibrada, sem superdimensionamento do benefício nominal, uma vez que a materialização dessa "paz judicial" se encontra subordinada à própria conveniência futura de se deferir a prorrogação contratual.*

VI. Reforço de Exequibilidade (Enforcement): *Que a fiscalização do acordo pela ANTT se dê por meio de Indicadores Chave de Desempenho (KPIs) mensuráveis, acompanhados de mecanismos sancionatórios e gatilhos que desincentivem o mero "cumprimento formal" das obrigações de fazer. Neste sentido, importa fixar condicionante para que conste expressamente em eventual Termo Aditivo de prorrogação que, em caso de inadimplemento das obrigações de fazer (como o descomissionamento e o saneamento), o retorno ao cálculo integral da indenização pela IN-DNIT 01/2025 operar-se-á de forma automática, consubstanciando cláusula penal em relação à qual a concessionária renúncia, de forma prévia, expressa e irretratável, ao direito de questionar judicial, arbitral ou administrativamente a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo estabelecidos na referida norma.*



Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC), de iniciativa da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), destinada a solucionar controvérsias relativas ao Contrato de Concessão da Malha Nordeste, outorgado à então Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), atual Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

Em 1997, a União concedeu a exploração da Malha Nordeste à iniciativa privada, rede ferroviária de 4.238 quilômetros, herdada da extinta RFFSA – sociedade de economia mista que operava o transporte ferroviário no país antes da privatização. O contrato original, firmado com a CFN, tinha por objeto a operação do transporte ferroviário de carga e previa, na Cláusula Primeira, § 2º, que a concessão abrangeria também, sob condição suspensiva, a exploração dos trechos “a serem construídos pela concedente”, correspondentes à Ferrovia Transnordestina e ao Acesso Ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém.

A outorga dos trechos dependeria de sua “construção, pela União, e sem responsabilidade da concessionária da Malha Nordeste”, que, após implantados, poderia optar por operá-los mediante pagamento de preço mínimo. Assim, na origem, **a construção desses novos trechos era encargo do Poder Público, e não obrigação da concessionária**, à qual cabia operar e desenvolver o serviço concedido, por sua conta e risco, cumprir metas de produção e segurança, realizar os investimentos necessários a essas metas, conservar os bens vinculados à concessão e cumprir o contrato de arrendamento dos bens da RFFSA.

Além disso, a viabilidade do projeto foi condicionada à realização de investimentos pela RFFSA. Contudo, foram executados apenas 60% do montante previsto, entregando-se à iniciativa privada ativo já estruturalmente comprometido. Esta Corte de Contas, já em 1998, por meio da Decisão 621/1998-Plenário, alertava para as condições desfavoráveis da malha, antecipando as dificuldades que marcariam sua trajetória.

Em 2004, a concessionária solicitou à ANTT autorização para assumir a construção de novo projeto ferroviário, denominado “Nova Transnordestina”, correspondente à expansão da malha formada pelos trechos Missão Velha-Salgueiro, Salgueiro-Trindade, Trindade-Eliseu Martins, Salgueiro-Porto de Suape e Missão Velha-Porto de Pecém. Embora a obrigação de construção constasse originalmente como encargo da União, a empresa argumentou que a Malha Nordeste original era economicamente inviável e que a construção de novos ramais e a modernização de trechos seriam essenciais para a sustentabilidade da concessão.

Em 2005, a ANTT editou a Resolução 1.210/2005, autorizando a concessionária a elaborar projetos e executar obras de construção, alargamento e modernização de trechos. Esse ato foi acompanhado pelo Protocolo de Intenções assinado entre a concessionária, a União e diversos órgãos de fomento (DNIT, BNDES, BNB, SUDENE), estabelecendo uma estrutura de financiamento público para o projeto.

Neste período, o projeto original de “melhorias” transformou-se em uma obra de grande envergadura (1.728 km), com traçado e especificações técnicas distintas do contrato de 1997. A execução ocorreu sob um regime de autorização administrativa, sem a realização de novo processo licitatório para o objeto expandido. Durante esses anos, o projeto enfrentou sucessivas alterações de traçado, revisões de orçamento e atrasos no cronograma. A ANTT, na qualidade de regulador, autorizou o início das obras de diversos trechos antes da aprovação definitiva dos projetos executivos e dos orçamentos detalhados, o que gerou incertezas sobre o custo real do empreendimento e a qualidade técnica das intervenções.

Em 2013, a ANTT formalizou a reestruturação do empreendimento por meio das Resoluções 4.041 e 4.042, que resultaram na cisão da concessão e da própria concessionária original. O arranjo segregou o empreendimento em duas realidades distintas: a **Malha I**, composta por um

núcleo operacional de aproximadamente 1.200 km e o passivo de quase 3.000 km de trechos antieconômicos, sob responsabilidade da FTL (com vigência original até 2027); e a **Malha II**, referente ao projeto da “Nova Transnordestina”, sob responsabilidade da TLSA, cujo contrato de concessão teve sua vigência estendida até 2057, acompanhada de novas regras de retorno financeiro.

Essa reestruturação, que na prática segregou o empreendimento em uma “parte boa” (Malha II) e uma “parte ruim” (Malha I), visava, segundo a ANTT, conferir maior segurança jurídica e permitir o acompanhamento fiscalizatório das novas obras. Contudo, o processo foi implementado sem estudos técnicos e econômicos que demonstrassem a vantagem da cisão frente a uma nova licitação, nem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato original de 1997.

O histórico subsequente confirmou a fragilidade do modelo: a Malha I, com seu passivo de quase 3.000 km de trechos antieconômicos, permaneceu marcada por desempenho insatisfatório, descumprimento de metas e dos Termos de Ajuste de Conduta de 2005 e 2013. Esse desequilíbrio congênito culminou na apuração de que mais de 70% da malha encontrava-se em estado de completo abandono, levando a ANTT a propor a extinção do contrato por caducidade em 2019. Esse ciclo de alterações contratuais sucessivas, desprovidas de crivo licitatório e lastreadas em orçamentos não validados, constitui a base das controvérsias que este Tribunal passou a fiscalizar a partir de 2016.

A despeito do desempenho insatisfatório e do descumprimento de obrigações contratuais na Malha I, o empreendimento como um todo recebeu vultosos aportes de recursos públicos. Conforme apurado por esta Corte no TC 012.179/2016-7, até dezembro de 2015, o projeto da Nova Transnordestina já havia consumido cerca de R\$ 6,14 bilhões, dos quais aproximadamente R\$ 4,2 bilhões provenientes de fontes federais (FINOR, VALEC, FDNE, BNDES e FNE).

Esses recursos que deveriam ter sido destinados à construção da nova infraestrutura, contrastam com a crônica inexecução das obras de recuperação que deveriam ter sido custeadas pela concessionária FTL. A ausência de contrapartida efetiva, somada à aplicação de recursos públicos em projeto que, por anos, apresentou descompasso entre a execução física e financeira, impõe que o encontro de contas - determinado por este Tribunal em 2022 e que deve ser conduzido de forma integrada com a TLSA e a FTL - seja rigoroso.

Nesse contexto, a estratégia de defesa da FTL, ao longo das tratativas, baseou-se na tese de “substituição funcional”, segundo a qual a existência da Malha II (sob responsabilidade da TLSA) tornaria a Malha I (sob responsabilidade da FTL) obsoleta, justificando a devolução dos trechos antigos sem o devido ônus indenizatório. Contudo, esta Corte, em análise técnica rigorosa, identificou que tal sobreposição de diretrizes não exime a concessionária de suas responsabilidades. Em diversos segmentos, a TLSA, após construir ou projetar a nova infraestrutura, também a devolveu ao Poder Público, deixando a União com o ônus de dois ativos ferroviários — um antigo e um novo — ambos inoperantes.

Portanto, a existência da Malha II não confere à FTL um salvo-conduto para a devolução de ativos degradados sem a devida compensação ao Erário, sob pena de a União arcar com o prejuízo de uma reestruturação societária que, na prática, transferiu ativos e passivos entre empresas do mesmo grupo econômico sem o necessário resguardo ao patrimônio público.

Foi nesse cenário de iminente colapso contratual que esta Corte, por meio do item 9.7.1. do Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, determinou ao Poder Concedente que estruturasse solução definitiva para a controvérsia.

Em resposta a essa determinação, o Ministério dos Transportes instituiu grupos de trabalho para avaliar alternativas à via litigiosa. Contudo, o avanço para a solução negociada esbarrou em impasses internos significativos. A própria ANTT e o Poder Concedente depararam-se com a



complexidade de sua execução, notadamente quanto às controvérsias sobre o cálculo da indenização devida e os riscos de uma prolongada disputa judicial. Foi nesse cenário de paralisia decisória, em que a via litigiosa se mostrava incerta, que a ANTT formulou a esta Solicitação de Solução Consensual.

A pretensão inicial da concessionária, que deu origem às tratativas, consistia na devolução dos trechos antieconômicos, no pagamento de indenização de R\$ 1,59 bilhão para a União e na prorrogação antecipada do contrato da malha remanescente por mais 35 anos, cujos investimentos seriam financiados, em grande parte, pelo próprio valor da indenização. Contudo, a proposta padecia de imaturidade técnica, com estudos de engenharia e de viabilidade insuficientes para subsidiar decisão de tamanha envergadura.

Diante desse impasse, a Comissão de Solução Consensual, promoveu o desmembramento do acordo, focando na resolução do passivo histórico e estabelecendo diretrizes para uma eventual e futura análise de prorrogação do contrato.

O acordo final possui natureza estritamente condicional, com sua eficácia atrelada à futura prorrogação contratual. De acordo com as cláusulas 1.2, 2.7 e 14.18 da minuta de solução consensual, o pagamento da indenização e a assunção de complexas obrigações de fazer possuem eficácia subordinada à futura prorrogação contratual, ou seja, a prorrogação é condição *sine qua non* para a resolução do passivo histórico. Nesse cenário condicionado, os pilares do acordo final que se submete a este colegiado são os seguintes:

a) resolução do passivo: a devolução de 2.951 km de trechos inoperantes, com a fixação de indenização devida pela FTL à União, no valor de R\$ 1.785.316.444,24, em vez dos cerca de R\$ 3,1 bilhões para os trechos considerados indenizáveis que o Poder Público buscava se o processo seguisse o rito da caducidade, com a aplicação estrita da IN-DNIT 01/2025.

O montante de R\$ 1,78 bilhões foi apurado por meio de metodologias negociais que, com fundamento no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021, flexibilizaram a aplicação da norma padrão (IN-DNIT 01/2025), para refletir as particularidades contratuais e o estado precário dos ativos na origem da concessão.

O cálculo final também incorporou “descontos” decorrentes da aplicação de metodologias que ajustaram o padrão de reposição dos ativos (Metodologia A¹), excluíram itens da superestrutura em trechos do “Projeto Nordeste” (Metodologia B²) e aplicaram depreciação excepcional em trechos afetados por enchentes (Metodologia C³). Como contrapartida a essa flexibilização metodológica, a FTL assume, adicionalmente ao pagamento da indenização, diversas obrigações de fazer: o

¹ **Metodologia A (Ajuste de Padrão):** Aplicada à maioria dos trechos. Em vez de exigir a reposição dos ativos pelo padrão técnico atual (mais caro e moderno), o cálculo baseou-se no padrão original da época da outorga (ex: trilhos TR-37 usados e lastro de brita apenas onde já existia). Isso reduziu o custo de reposição considerado no cálculo.

² **Metodologia B (Exclusão de Itens):** Aplicada aos trechos do “Projeto Nordeste”. Como o Estado não entregou as melhorias prometidas no edital de 1997, a Comissão aceitou excluir do cálculo indenizatório os custos de substituição dos três elementos centrais da superestrutura (trilhos, dormentes e lastro), reduzindo drasticamente o valor devido nesses segmentos.

³ **Metodologia C (Depreciação Excepcional):** Aplicada aos trechos da Linha Tronco Sul Recife afetados pelas enchentes de 2010. O cálculo considerou uma depreciação acelerada do ativo, reconhecendo a perda de utilidade econômica do trecho após os eventos naturais, o que reduziu o valor residual indenizável.



descomissionamento⁴ dos trechos indicados, o levantamento georreferenciado da faixa de domínio e o saneamento de passivos ambientais e fundiários.

O valor da indenização inclui, ainda, uma compensação em favor da União de R\$ 100 milhões para mitigar os riscos decorrentes da impossibilidade de inspeção exaustiva da malha pelo Poder Concedente, dentro do prazo da solução consensual.

b) diretrizes para o futuro: o acordo estabelece que o valor da indenização poderá ser reinvestido na modernização da malha remanescente (investimentos novos), destinando R\$ 136 milhões para a solução de conflitos urbanos e abrindo a possibilidade de investimentos em projetos de mobilidade (veículos leves sobre trilhos), desde que cumpridas condicionantes de governança.

A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluíram pelo mérito e conveniência do acordo, ao passo que o Ministério Público de Contas (MPTCU), embora tenha se manifestado favoravelmente à solução consensual, ressaltou pontos de elevada sensibilidade e propôs a adoção de condicionantes para mitigar riscos relevantes.

A presente avaliação pauta-se pelo rigoroso dever de assegurar a estrita juridicidade do acordo, seu real benefício em face das alternativas no cenário de não acordo e, fundamentalmente, a suficiência dos mecanismos adotados para a mitigação de riscos morais e sistêmicos, evitando-se o endosso a soluções indesejáveis.

A análise se dá à luz da Instrução Normativa TCU 91/2022, que rege o processo de solução consensual; da Instrução Normativa TCU 81/2018, que estabelece o rito para fiscalização de prorrogações contratuais; e do marco setorial da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias), que disciplina a devolução de trechos e a apuração de indenizações.

Feito esse resumo, **passo a decidir.**

A solução consensual que ora se apresenta para homologação ocorre no contexto de uma das mais intrincadas controvérsias da infraestrutura nacional. O acordo visa equacionar passivo bilionário referente à devolução de extensa malha ferroviária inoperante e reestruturar a concessão, evitando a paralisia que o processo de caducidade e a longa batalha judicial certamente acarretariam.

Ressalto, inicialmente, que a presente solução consensual, voltada à devolução dos trechos inoperantes da Malha I (FTL), não implica, sob nenhuma hipótese, o perdão ou a quitação de dívidas relativas aos aportes federais realizados na concessão como um todo. Trata-se de objetos distintos: enquanto o presente acordo equaciona o passivo patrimonial e operacional da FTL, o encontro de contas determinado pelo Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário permanece como o instrumento próprio para apurar os prejuízos decorrentes da aplicação irregular de bilhões de reais de recursos federais na construção da ferrovia como um todo.

A homologação deste acordo não confere quitação ao grupo econômico controlador (CSN) quanto às suas responsabilidades. Ao contrário, a solução consensual ora pactuada reforça a necessidade de que o encontro de contas da TLISA e da FTL seja concluído com o máximo rigor, garantindo que eventuais haveres do grupo controlador sejam utilizados para o ressarcimento dos prejuízos causados ao Erário, em estrita observância ao princípio da unidade patrimonial.

⁴ O descomissionamento ferroviário é o processo de desativação definitiva, remoção de infraestrutura obsoleta (trilhos, dormentes) e recuperação de ativos. Envolve planejamento para reposição de sistemas legados, gestão de resíduos, mitigação de riscos ambientais e rastreabilidade documental, visando a sustentabilidade e a reciclagem de materiais como o cobre.

O mérito principal desta negociação foi, sem dúvida, a arquitetura adotada para a devolução dos trechos. O acordo não se limitou a fixar o valor da indenização devida à União; como contrapartida à flexibilização dos critérios de cálculo — absolutamente necessária para viabilizar o consenso frente às particularidades históricas da concessão —, a concessionária assumiu, adicionalmente, obrigações de fazer de elevado valor. Ao transferir à FTL a responsabilidade pela execução do descomissionamento, pelo levantamento georreferenciado da faixa de domínio e pelo saneamento de passivos ambientais e fundiários, o desenho pactuado evita a mera transferência de riscos e de ônus operacionais de custo imprevisível para o Poder Público, configurando ganho institucional e de governabilidade.

Apesar dos avanços, a solução final não está isenta de riscos e vulnerabilidades que exigem a atuação firme desta Corte de Contas.

O primeiro risco que identifiquei, e que permeia toda a estrutura do acordo, é a sua natureza condicional. Ao estabelecer que a eficácia de todo o pacto depende de uma futura e incerta prorrogação contratual, cria-se o indesejável risco de captura pelo prazo (*Deadline Effect*), no qual o Poder Concedente pode se ver pressionado a aprovar a extensão da avença para não perder os benefícios já negociados.

O Termo de Autocomposição, em suas cláusulas 14.1 e 14.2, busca mitigar esse risco, ao afirmar que **o acordo não garante a prorrogação e que esta deverá seguir o rito da IN-TCU 81/2018**. Contudo, para blindar o interesse público do efeito de “ancoragem” (pré-compromisso) que reduza o espaço real de avaliação técnica do Poder Concedente e do TCU, é imperativo que a vantagem dessa futura prorrogação seja demonstrada de forma inequívoca.

Esse risco de “ancoragem” torna-se mais relevante ao se verificar que a proposta preliminar da concessionária dilui os investimentos de modernização ao longo de 20 anos, o que pode comprometer a antecipação de benefícios de uma eventual prorrogação contratual. Isso porque investimentos postergados não geram valor real e tangível para a sociedade no curto prazo, mantendo a ferrovia em estado de subdesempenho e enfraquecendo demonstração da vantagem da prorrogação do contrato.

A análise dessa vantagem deve, portanto, ser realizada no âmbito do processo de prorrogação contratual, em comparação com o cenário alternativo de nova licitação, no qual caberia ao novo entrante, nos termos do contrato, realizar investimentos iniciais significativos. Para mitigar esse risco, o MP/TCU propôs exigir maior concentração inicial dos aportes de capital da FTL, caso venha a ser aprovada a prorrogação contratual.

Embora compreenda a preocupação do *Parquet* de Contas, entendo que a avaliação do plano de investimentos da eventual prorrogação e de sua viabilidade, à luz do cálculo do valor presente líquido da concessão, deve ser objeto dessa segunda etapa - excluída da presente solução consensual -, a ser realizada nos termos da IN-TCU 81/2018. Assim, não se mostra possível estabelecer, no atual momento processual, a condicionante proposta pelo MP/TCU, diante da ausência de informações e estudos mais aprofundados.

Ademais, com base nos recentes documentos juntados aos autos pela concessionária, seria financeira inviável a antecipação dos investimentos na forma proposta pelo MPTCU, de modo que a fixação de tal condicionante impediria a celebração do acordo.

Igualmente preocupante é o risco moral, que se configura na possibilidade de que a conversão da indenização e das multas em investimentos mascare o custeio de obrigações de manutenção que já eram dever da concessionária e que foram historicamente descumpridas, configurando inaceitável “prêmio ao inadimplemento”.



A permissão para o reinvestimento dos valores devidos ao Poder Público encontra seu fundamento legal no art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias). Contudo, a própria norma determina que o valor pode ser investido na “expansão da capacidade e na ampliação da malha”, **“ressalvada a obrigação prevista em contrato”**. Com essa ressalva legal, o legislador vedou explicitamente que o mecanismo de reinvestimento seja utilizado para financiar o cumprimento de deveres contratuais pretéritos.

No caso concreto, o histórico desta concessão é marcado pela degradação de ativos e pelo descumprimento de obrigações de recuperação da via, incluindo aquelas repactuadas e não adimplidas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) de 2013. Permitir que a concessionária utilize crédito do Estado — a indenização pela devolução de uma malha sucateada — para executar obras que já constituíam sua obrigação originária de manutenção e recuperação, nos termos da Lei 8.987/1995 e do próprio contrato, representaria uma subversão da lógica indenizatória e indevida confusão patrimonial. Seria, na prática, a socialização do custo do inadimplemento, configurando enriquecimento sem causa do parceiro privado em detrimento do patrimônio público.

Portanto, a rigorosa segregação entre o que constitui investimento novo e de expansão (Capex Incremental) e o que já era dever de manutenção e recuperação (Capex Base), é imperativo legal para a validade da conversão da dívida em investimento.

A obrigação de descomissionamento, considerada um dos maiores ganhos do acordo, também apresenta vulnerabilidade crítica em sua governança. A cláusula 7.1.1.3 do Termo, que extingue a obrigação da FTL caso o Ministério dos Transportes fique inerte por 36 meses, converte a inércia administrativa em efeito liberatório para o particular, o que pode esvaziar por completo um dos pilares da negociação.

Ademais, a inclusão de projetos de mobilidade urbana, como os VLTs, é meritória, mas não pode servir como atalho para aprovar projetos tecnicamente imaturos. O próprio Termo, na Cláusula 6.2, estabelece robusto mecanismo de controle, exigindo estudos, manifestação de interesse ministerial e convênios com os entes locais. É fundamental que essas condições estabelecidas no termo de autocomposição sejam tratadas não como mera formalidade, mas como rigoroso filtro para garantir a boa aplicação dos recursos.

A pacificação de litígios também representa benefício inegável. Contudo, sua vantagem deve ser compreendida de forma ponderada, pois a materialização dessa “paz judicial” depende da futura prorrogação da concessão, não podendo ser usada como fator de pressão para a tomada dessa decisão.

Por fim, a vulnerabilidade mais crítica, que pode comprometer a eficácia de todo o pacto, é a ausência de mecanismo de execução (*enforcement*) robusto e juridicamente blindado para as obrigações de fazer. A penalidade para o descumprimento, consistente na perda do “desconto” na indenização (que foi estabelecida no valor de R\$ 1,78 bilhões ante os cerca de R\$ 3,1 bilhões, caso fosse aplicada a IN-DNIT 01/2025, sem flexibilização), está implícita na minuta do termo pactuado e sujeita a contestações futuras. Se a concessionária inadimplir, e o Estado precisar executar a dívida integral (R\$ 3,1 bilhões), corre-se o risco de inaugurar nova e longa batalha judicial, exatamente o que o acordo visa evitar.

Pelo exposto, a solução consensual, tal como concebida, padece de uma dependência funcional que, embora compreensível no âmbito da negociação, impõe riscos que não se coadunam plenamente com o interesse público. A devolução de 2.951 km de malha inoperante é medida de interesse público que não deveria, em tese, ficar refém de uma decisão futura sobre a prorrogação contratual.



A subordinação da validade de todo o pacto à extensão da avença, embora seja a premissa que viabilizou o consenso entre as partes, exige que esta Corte de Contas imponha balizas rigorosas para evitar que o Poder Concedente seja capturado pelo prazo ou que a concessionária se beneficie de “prêmio ao inadimplemento”.

Por conseguinte, considero fundamental que futura homologação do termo de autocomposição, dentro do contexto de condicionalidade pactuado, com fundamento no art. 11 da Instrução Normativa TCU 91/2022, somente ocorra caso atendidas as seguintes **sugestões de alteração na proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual**, a fim de mitigar os riscos ora apontados e garantir a higidez do ajuste:

a) para mitigar o risco de captura decorrente do prazo contratual, exigir que, no processo de prorrogação contratual, a FTL apresente cronograma físico-financeiro detalhado, capaz de justificar a distribuição dos aportes de capital - Capex - ao longo da concessão e de demonstrar a conveniência dessa alternativa em comparação com a realização de nova licitação;

b) para afastar o risco moral, que, no âmbito da avaliação do processo de eventual prorrogação, seja realizada uma rigorosa segregação entre os investimentos de expansão (Capex Incremental) e as obrigações de manutenção e recuperação preexistentes (Capex Base), ficando vedada a utilização dos recursos da indenização e da conversão de multas para o custeio destas últimas;

c) para neutralizar o risco de governança, que a ANTT, ao regulamentar o acordo, estabeleça prazos máximos e objetivos para a conclusão das atividades de descomissionamento pela FTL, bem como mecanismos sancionatórios para o caso de atraso, a fim de que a obrigação não seja extinta por inércia administrativa;

d) para evitar que a solução seja utilizada como validação prévia de projetos tecnicamente imaturos, que a aplicação de recursos em projetos de mobilidade urbana (VLTs) seja mantida como estrita hipótese condicionada ao cumprimento integral das exigências de governança previstas na Cláusula 6.2 do Termo;

e) para mitigar o risco de execução (*Enforcement*), que o eventual futuro Termo Aditivo de prorrogação contenha cláusula sancionadora expressa, estabelecendo que o inadimplemento das obrigações de fazer resultará na cobrança automática da indenização em seu valor integral, conforme a IN-DNIT 01/2025; e

f) como reforço à mitigação do risco de execução, que a mesma cláusula sancionadora estabeleça a renúncia prévia, expressa e irretratável da concessionária ao direito de questionar, em todas as esferas (judicial, arbitral ou administrativa), a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo da referida norma do Dnit quando aplicada como sanção, conferindo ao mecanismo força de título executivo incontestável.

Por fim, é necessário que as medidas sugeridas sejam incluídas na redação do Termo de Autocomposição, como requisito para sua eficácia, visando a fortalecer a governança do contrato, proteger o interesse público e garantir que esta solução consensual alcance, de fato, seu objetivo de proporcionar uma ferrovia mais segura e eficiente para a Região Nordeste.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



ACÓRDÃO Nº 1121/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.124/2025-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (17.234.244/0001-31).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: Adriana Fernandes Pereira, OAB/CE 21.199; Felipe Lima da Silva, OAB/CE18.150; Monalisa Ferreira de Melo, OAB/CE 49.135; Priscila Cristinne Aquino Saraiva Franco, OAB/CE 25.911; Roberto Jorge Braun Vieira Neto, OAB/CE 27.646, e Victor Henrique Silva Lima, OAB-CE 31.651.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual para a resolução das controvérsias relativas ao Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL);

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 no art. 11 da IN-TCU 91/2022, sugerir ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, por meio da inserção de cláusulas que disponham sobre as questões tratadas a seguir:

9.1.1. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, a ser realizada sob o rito da IN-TCU 81/2018, exigir que a FTL apresente cronograma físico-financeiro detalhado capaz de justificar a distribuição dos aportes de capital ao longo da concessão;

9.1.2. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, seja demonstrada a segregação entre investimentos de expansão (Capex Incremental) e obrigações de manutenção preexistentes (Capex Base), ficando vedada a utilização dos recursos oriundos da indenização e da conversão de multas para o custeio destas últimas, nos termos do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021;

9.1.3. a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao regulamentar o acordo, estabeleça prazos máximos para a conclusão das atividades de descomissionamento pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A (FTL) e mecanismos sancionatórios na hipótese de atraso, a fim de mitigar o risco previsto na Cláusula 7.1.1.3 do Termo de Autocomposição;

9.1.4. a aplicação de recursos em mobilidade urbana (VLTs) seja condicionada à futura maturação técnica e à governança federativa, não sendo a presente solução consensual instrumento de validação prévia de projetos;

9.1.5. aditivo de prorrogação do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL) estabeleça que o inadimplemento das obrigações de fazer resultará na cobrança automática da indenização em seu valor integral, da FTL, conforme a IN-DNIT 01/2025;

9.1.6. a cláusula sancionadora referida no item anterior contenha dispositivo de renúncia prévia, expressa e irretratável da concessionária ao direito de questionar, em todas as esferas, a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo da referida norma do DNIT;

9.1.7. as medidas sugeridas nos itens 9.1.1 a 9.1.6 sejam incluídas na redação do Termo de Autocomposição como requisito para sua eficácia;



9.2. esclarecer que, havendo a concordância das partes externas com as sugestões de alteração listadas no item 9.1 deste Acórdão, o processo retornará ao Colegiado para deliberação final acerca da autorização para assinatura do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 11, § 3º, da IN-TCU 91/2022; e

9.3. informar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e à Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1121-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.856/2025-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos, Município de Aquiraz/CE e Município de Paraíso do Tocantins/TO.

Responsáveis: Município de Aquiraz/CE (07.911.696/0001-57) e Município de Paraíso do Tocantins/TO (00.299.180/0001-54).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. EMENDAS PIX. REDE INTEGRAR. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. FISCALIZAÇÃO COORDENADA. IN-TCU 93/2024. ALTERAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM RAZÃO DE DECISÕES DO STF. NECESSIDADE DE AJUSTES. ACHADOS DE AUDITORIA INDICANDO FALHAS RECORRENTES. DEFICIÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA. BAIXA RASTREABILIDADE. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. PULVERIZAÇÃO. INEFICIÊNCIAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela AudGestãoInovação, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes:

I – INTRODUÇÃO

1. As emendas parlamentares individuais impositivas do tipo transferências especiais foram criadas pela Emenda Constitucional 105/2019, que acrescentou o art. ad166-A, inciso I, à Constituição Federal.

2. Desde a sua criação, as transferências têm padecido de baixo grau de transparência e de rastreabilidade dos recursos repassados, não sendo possível, em regra, identificar o objeto executado e seu destinatário final. Dessa forma, apesar da agilidade na transferência desses recursos aos cofres estaduais, municipais e do Distrito Federal, há dificuldades para avaliar se, quando ou qual bem ou serviço é entregue à população.

*3. Os recursos dessa modalidade saltaram de R\$ 621 milhões, em 2020, para aproximadamente 7,3 bilhões em 2025, somando, até o momento, **R\$ 26,5 bilhões**. Atualmente, as transferências especiais constituem uma das principais fontes utilizadas pelo Poder Legislativo federal para a transferência de recursos a estados e municípios. Representam uma parcela significativa do orçamento da União, totalizando aproximadamente R\$ 7,09 bilhões em 2023, R\$ 7,68 bilhões em 2024 e uma previsão de R\$ 7,3 bilhões para 2025, de acordo com a Lei 15.080/2024 (LDO 2025), o que corresponde a quase 20% das dotações autorizadas para todas as emendas (fonte: Painel de Emendas Siga Brasil).*

4. O TCU já apontou fragmentação e dissociação dos gastos provenientes de emendas parlamentares em relação ao planejamento setorial das políticas públicas (ex.: Acórdão 544/2016-TCU-Plenário). Além disso, as transferências especiais apresentam riscos inerentes, pois os recursos são repassados diretamente aos entes beneficiários, sem necessidade de celebração de convênio ou outro instrumento semelhante.

5. A auditoria, de conformidade com aspectos operacionais, teve como escopo avaliar um conjunto previamente selecionado de transferências especiais destinadas a estados, municípios e ao Distrito Federal, com o objetivo de verificar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos relativos.

6. A fiscalização, de âmbito nacional, foi realizada em 21 estados, no DF, e em 42 municípios. A equipe de auditoria do TCU fiscalizou diretamente as prefeituras municipais em Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO. Os órgãos e entidades que foram fiscalizados estão indicados na Apêndice D. Este relatório apresenta a consolidação dos resultados das auditorias.

*7. Destaca-se que esta fiscalização faz parte de **ação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da Rede Integrar (Ação 48 do Plano de Trabalho de 2025)**, sob a coordenação-geral do TCU, juntamente com representantes indicados pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), contando, assim, com auditores dos Tribunais de Contas dos estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.*

8. A Rede Integrar consiste em uma rede colaborativa formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), o TCU e os Tribunais de Contas (TCs) aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aprimoramento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no país.

9. No âmbito do TCU, o trabalho foi autorizado pelo Despacho de 2/6/2025 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 008.676/2025-9). Cada Tribunal de Contas local, por sua vez, expediu o respectivo instrumento autorizativo para a realização da fiscalização em sua jurisdição.



10. A auditoria ocorreu no período de 2/6/2025 a 31/10/2025, com a participação de 161 auditores de controle externo (6 do TCU e 155 dos TCs participantes), conforme Apêndice E. Participaram da fiscalização vinte e nove Tribunais de Contas, conforme listado no quadro a seguir:

Quadro 1- Tribunais de Contas que participaram da Ação 48/2025 da Rede Integrar

<i>União</i>	<i>Estados e DF</i>	<i>Municípios</i>
<i>Tribunal de Contas da União-TCU</i>	<i>Distrito Federal – TCDF</i>	<i>Municípios do Estado da Bahia – TCM-BA</i>
	<i>Acre – TCE-AC</i>	
	<i>Alagoas – TCE-AL</i>	<i>Municípios do Estado de Goiás – TCM-GO</i>
	<i>Amazonas – TCE-AM</i>	
	<i>Amapá – TCE-AP</i>	<i>Municípios do Estado do Pará – TCM-PA</i>
	<i>Bahia – TCE-BA</i>	
	<i>Ceará – TCE-CE</i>	<i>Município do Rio de Janeiro – TCM-RJ</i>
	<i>Goiás – TCE-GO</i>	
	<i>Maranhão – TCE-MA</i>	
	<i>Minas Gerais – TCE-MG</i>	
	<i>Mato Grosso do Sul– TCE-MS</i>	
	<i>Mato Grosso – TCE-MT</i>	
	<i>Pará – TCE-PA</i>	
	<i>Paraíba – TCE-PB</i>	
	<i>Pernambuco – TCE-PE</i>	
	<i>Piauí – TCE-PI</i>	
	<i>Paraná – TCE-PR</i>	
	<i>Rio Grande do Norte – TCE-RN</i>	
	<i>Rondônia – TCE-RO</i>	
	<i>Roraima – TCE-RR</i>	
	<i>Rio Grande do Sul – TCE-RS</i>	
	<i>Santa Catarina – TCE-SC</i>	
	<i>Sergipe – TCE-SE</i>	
	<i>São Paulo – TCE-SP</i>	

11. A matriz de planejamento foi dividida em três partes, com as seguintes questões de auditoria:

Quadro 2 – Organização da Fiscalização e Questões de Auditoria

<i>Parte I – Falhas ou Improriedades no Planejamento, na Governança e nos Controles Internos</i>
<i>1. O ente beneficiário demonstrou capacidade mínima de planejamento e governança para a aplicação dos recursos da transferência especial, e a finalidade do gasto está alinhada a uma política pública estruturada?</i>
<i>Parte II – Transparência e Rastreabilidade</i>

1. As informações sobre transferências especiais (recebimento, planejamento e a execução) estão publicadas de forma clara, completa, tempestiva e acessível nos portais de transparência?
2. As informações sobre transferências especiais (recebimento, planejamento e a execução) estão publicadas de forma clara, completa, tempestiva e acessível no Transferegov.br?
3. A partir de 2023, os entes federativos (estados e municípios com população superior a 20 mil habitantes) registraram no PNCP os avisos, julgamentos, resultados de licitações e extratos de contratações diretas?
4. Os processos de planejamento, execução e prestação de contas evidenciam a rastreabilidade da movimentação financeira dos recursos, assim como a correta escrituração contábil, desde o crédito na conta até o pagamento final?
Parte III – Regularidade na execução dos recursos
1. O planejamento da contratação foi adequado, com base em estudos técnicos e especificações que garantissem a viabilidade e a correta definição do objeto?
2. A modalidade e o tipo de licitação foram corretamente definidos e o caráter competitivo do certame foi preservado?
3. Há indícios de fraude, conluio, simulação ou direcionamento no certame?
4. A execução financeira e orçamentária observou as normas de finanças públicas?
5. A utilização dos recursos está em conformidade com a vedação contida nos incisos I e II do §1º do art. 166-A da CF?
6. A execução física do objeto corresponde ao que foi contratado e pago, e a fiscalização pelo ente foi efetiva?
7. Houve sobrepreço ou superfaturamento na execução dos recursos?

12. Para responder às questões acima, foram selecionadas transferências especiais executadas por estados e/ou municípios sob a jurisdição de todos os tribunais de contas participantes (Apêndice D), segundo os critérios de seleção indicados no capítulo “IV – METODOLOGIA”.

13. O volume de recursos efetivamente fiscalizados foi de **R\$ 497.590.094,00**, correspondente ao somatório dos valores de todas as transferências especiais auditadas por todos os tribunais de contas participantes da Ação 48.

14. O trabalho é complexo, considerando que uma emenda pode beneficiar mais de um ente federado, e resultar em mais de uma transferência especial (que pode ter natureza de custeio e/ou de investimento. Por outro lado, um objeto (contratação) pode ter, como fonte de recursos, integral ou parcialmente, uma ou mais transferências especiais, por exemplo. Ademais, problemas como o baixo nível de implantação dos Siafic (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle) pelos entes federativos e as deficiências nos respectivos portais de transparência (como será visto adiante), dificultam, de pronto, a iniciativa fiscalizatória.

15. A presente fiscalização observou as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 4000 e, no que coube, ISSAI 3000), as Normas Gerais de Auditoria do Tribunal de Contas da União/NAT (Portaria-TCU 280/2010), e os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex/TCU 26/2009). Neste relatório o termo “peça” se refere ao processo autuado no TCU para a auditoria (TC 010.856/2025-0), exceto quando se tratar de transcrições.

II – ESCLARECIMENTO

16. Uma das premissas acordadas na estratégia global de fiscalização para a Ação 48 da Rede Integrar foi a de que cada um dos tribunais de contas participantes realizaria o ciclo completo da ação de controle, ou seja, a fiscalização em si (planejamento, execução e elaboração do relatório) e o respectivo julgamento (incluindo eventuais responsáveis).



17. Cada um dos TCs participantes encaminhou ao TCU um documento, padronizado pela coordenação-geral da Ação, em formato de relatório resumido, para consolidação. A **análise consolidada** desses relatos consta no capítulo VI deste Relatório de Auditoria. Pelo exposto no parágrafo anterior, a consolidação objetiva identificar problemas crônicos e/ou sistêmicos relacionados à execução das transferências especiais pelos entes federados. Assim, não serão feitas neste relatório propostas de encaminhamento específicas para os achados relatados pelos TCs locais. As propostas do TCU, nesse contexto, serão direcionadas para cientificar o quadro de irregularidades às instâncias federais que possam atuar de forma estrutural – Senado Federal, Câmara dos Deputados, Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos – bem como para informar o Supremo Tribunal Federal (Relator da ADPF 854/DF), à Atricon e à Confederação Nacional dos Municípios, para eventuais providências de suas respectivas áreas de atuação.

18. O TCU, como os demais tribunais de contas, auditou a execução de recursos de transferências especiais em dois municípios, com equipe própria (AudGestãoInovação). De forma similar ao procedimento seguido pelos demais participantes, a equipe elaborou documentos padronizados para registrar os achados (v. peças 86 e 121 do processo autuado para tal finalidade, TC 010.856/2025-0). Considerando que, nesse caso, há propostas específicas a serem submetidas ao Relator do processo no TCU, os achados são tratados de forma destacada, no Capítulo V, de modo a não se confundir com a análise consolidada mencionada no parágrafo anterior.

III – VISÃO GERAL DO OBJETO

19. As emendas parlamentares representam um instrumento relevante no processo de alocação de recursos orçamentários no Brasil, permitindo que parlamentares influenciem a destinação de verbas públicas para atender demandas locais, regionais ou setoriais. Com a Lei 12.919/2013, que instituiu a segregação orçamentária das emendas parlamentares, e as alterações constitucionais promovidas pelas Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, o volume e a relevância dessas emendas têm crescido significativamente.

20. Em 2025, o montante destinado a **emendas parlamentares** foi de **R\$ 50,38 bilhões**, ensejando necessidade de maior controle sobre sua execução, especialmente no que tange à transparência, rastreabilidade e regularidade na aplicação dos recursos.

21. A impositividade de execução das emendas individuais (Resultado Primário 6 – RP6) foi instituída pela EC 86/2015, com um percentual inicial de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, elevado para 2% pela EC 126/2022. Já as emendas de bancada (Resultado Primário 7 – RP7) tornaram-se impositivas com a EC 100/2019. Por outro lado, as Emendas do Relator-Geral (Resultado Primário 9 – RP9) foram objeto de questionamento judicial. Em dezembro de 2022, o STF, no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, declarou inconstitucional a inclusão de novas despesas por meio de RP9, limitando seu uso à correção de erros e omissões.

22. O crescimento exponencial dos recursos destinados às emendas parlamentares, que em 2024 representaram R\$ 49,17 bilhões e em 2025 chegarão ao patamar de R\$ 50,38 bilhões, acarreta desafios relacionados à eficiência e eficácia do planejamento orçamentário. Além disso, a pulverização de recursos, que muitas vezes são alocados em projetos de menor relevância estratégica, pode comprometer o financiamento de programas estruturantes e de longo prazo, além de limitar o espaço fiscal para despesas discricionárias.

III.1 – Transferências Especiais – art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal

23. As emendas individuais impositivas do tipo transferência especial, criadas pela Emenda Constitucional 105/2019 (CF, art. 166-A, inciso I), permitem, desde 2020, a transferência direta de recursos da União para estados, municípios e o Distrito Federal.



24. *A criação dessa modalidade de transferência objetivou flexibilizar a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, permitindo que estados e municípios definissem prioridades locais sem a obrigatoriedade de vinculação a programas específicos do Governo Federal.*

25. *De fato, essas transferências não dependem da regularidade fiscal do ente federativo destinatário, ou seja, não há exigência de verificação da situação cadastral (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC e Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN).*

26. *Para efetivar as transferências especiais, não é necessário celebrar convênios ou outros instrumentos prévios entre a União e os entes federados beneficiários, que são exclusivamente estados, DF e municípios.*

27. *Os procedimentos operacionais das transferências especiais são realizados nos sistemas Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) e Transferegov.br. Em 2023, o Transferegov.br, evolução da Plataforma +Brasil, passou a ser a ferramenta centralizada para operacionalizar esses repasses, conforme instituído pelo Decreto 11.271/2022. A plataforma integra dados abertos, permitindo o acompanhamento de quem envia e recebe os recursos, bem como a prestação de contas, promovendo maior transparência e controle social.*

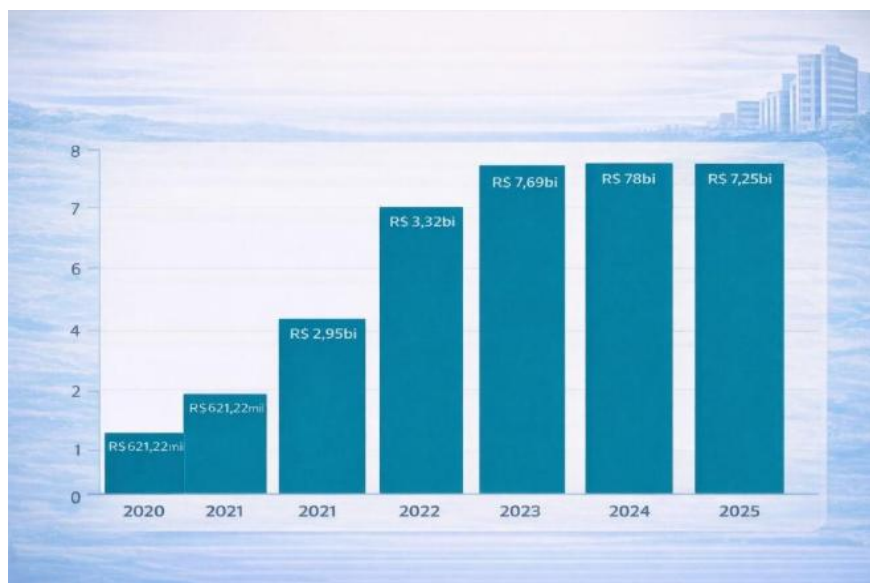
28. *Nos termos do inciso II do §2º do art. 166-A da Constituição Federal, incluído pela EC 105/2019, os recursos provenientes das transferências especiais passam a pertencer ao ente beneficiário no momento da efetivação do repasse. Contudo, a própria Emenda Constitucional fixa restrições e diretrizes para sua aplicação.*

29. *De acordo com o inciso II do §1º, o inciso III do §2º e o §5º do art. 166-A, tais recursos devem ser destinados a programações finalísticas relacionadas às áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiário, observando-se que, no mínimo, 70% devem ser aplicados em despesas de capital de natureza não financeira, enquanto até 30% podem ser destinados a despesas de custeio.*

30. *Em termos práticos, isso implica que, no mínimo, 70% dos valores devem financiar investimentos, sendo expressamente vedada sua utilização para despesas com pessoal, ativo ou inativo, bem como para encargos relativos ao serviço da dívida.*

31. *De 2020 a 2025, por indicação dos parlamentares, a transferência direta de recursos da União para estados, municípios e DF, por meio de transferências especiais, somaram R\$ 26,3 bilhões, conforme histórico a seguir:*

Gráfico 1 - Recursos de transferências especiais enviados, por ano, a estados, DF e municípios.



Fonte: Siga Brasil, consultado em 14/11/2025

32. Como se observa, as transferências especiais constituem uma importante fonte utilizada pelo Poder Legislativo federal para transferir recursos a estados, municípios e Distrito Federal. Esses recursos transferidos representam parcela significativa do orçamento da União, perfazendo quase 15% das dotações autorizadas para todas as emendas parlamentares.

33. Esse instrumento tem sido alvo de críticas por parte de diversos segmentos. Os questionamentos se intensificaram a partir de 2022, por ocasião do incremento significativo dos montantes envolvidos. Em 2024, por exemplo, houve um salto expressivo de 123,66% no volume de recursos repassados, comparativamente ao ano de 2020, quando foi iniciado esse tipo de transferência. Os valores autorizados para 2025 (R\$ 7,3 bilhões) permaneceram estáveis em relação a 2024 (R\$ 7,6 bilhões). Até 2025, foram liberados **R\$ 6.896.254.216,50** em recursos de transferências especiais.

34. Estudo realizado em junho/2024 pela entidade Transparência Brasil revelou que, naquela ocasião, “menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos”. Deve-se esclarecer que “**Emenda pix**” é o termo pelo qual **os repasses das emendas parlamentares**, classificados em transferências especiais, passaram a ser conhecidos, devido a agilidade na liberação dos recursos, que prescinde da assinatura de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere. Referido estudo verificou o nível de rastreabilidade das emendas em sua origem, chegando a constatação de que, dos R\$ 7,68 bilhões das 941 emendas de transferência especial de 2024, 70% haviam sido direcionados sem qualquer informação sobre destinatário, área ou finalidade.

35. Como se observa, a falta de transparência ativa na execução desses repasses pode dificultar o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle, aumentando o risco de irregularidades. Assim, a equipe de auditoria identificou os seguintes **riscos** relacionados ao tema, os quais já haviam sido mapeados em trabalhos anteriores do TCU, a exemplo da auditoria realizada no âmbito do TC 024.628/2024-7 (Acórdão 1271/2025-TCU-Plenário):

- **falta de transparência ativa:** a ausência de divulgação proativa de informações pode dificultar o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle;
- **baixa rastreabilidade:** a falta de sistemas integrados para monitoramento dos recursos pode comprometer a identificação do fluxo financeiro e a comprovação de sua aplicação;



- **irregularidades na aplicação:** a flexibilidade das Transferências Especiais aumenta o risco de uso indevido ou desvios, especialmente em entes beneficiários com baixa capacidade de gestão;
- **impacto fiscal:** o crescimento do volume de emendas parlamentares pode limitar o espaço fiscal para despesas discricionárias e programas estruturantes; e
- **pulverização de recursos:** a alocação em projetos de baixa relevância estratégica pode reduzir o impacto dos investimentos públicos e comprometer o desenvolvimento sustentável.

36. Esses riscos decorreram do fato de que, a partir da promulgação da EC 105/2019, houve um vácuo legislativo referente à forma de execução dos recursos oriundo de transferências especiais. Nenhuma das normas editadas depois da criação das emendas especiais exigia explicitamente a prestação de contas sobre a execução dos recursos, nem determinava quem seria responsável para fiscalizar a aplicação. Tais normas estabeleceram, entre outras diretrizes, que a plataforma +Brasil, posteriormente substituída pela Transferegov.br, seria o sistema utilizado para operacionalizar essas transferências (Portaria Interministerial 252/2020, de 19/6/2020, e Portaria Interministerial ME/SEGOV 6411, de 15/6/2021).

37. Diante da ausência de regulamentação específica e das controvérsias daí decorrentes, o Plenário do TCU proferiu o **Acórdão 518/2023-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Vital do Rego, que estabeleceu diretrizes para a fiscalização das transferências especiais e para a comprovação do cumprimento das vedações e condicionantes constitucionais aplicáveis desde o início dos repasses, em 2020. Por meio da referida decisão, firmaram-se os seguintes entendimentos:

a) os recursos das transferências especiais, em conformidade com o disposto no art. 166-A, § 2º, inciso II, da CF, pertencerão ao ente federado no momento da efetiva transferência financeira;

b) a fiscalização da regularidade das despesas realizadas na aplicação dos recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

c) a fiscalização do cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, estabelecidas nos artigos 166-A, §1º, incisos I e II, §2º, inciso III, e §5º, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;

d) a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será realizada pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), conforme disciplinado em instrução normativa a ser emitida pelo TCU, dispensando-se a prestação de contas para este fim específico, resguardadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização da aplicação dos recursos;

e) o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, enseja que o TCU instaure processo de tomada de contas especial para responsabilização do ente federado pelo débito decorrente de desvio para finalidade irregular ou pela não comprovação da regularidade, com o recolhimento aos cofres da União e aplicação de sanções ao gestor responsável pelo ato infringente, seja comissivo ou omissivo.

38. O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário ainda determinou a elaboração de uma Instrução Normativa para regulamentar, entre outros aspectos, os elementos e informações que deveriam ser inseridos na plataforma Transferegov.br, bem como os respectivos prazos a serem observados pelos entes federados beneficiários das transferências especiais, a fim de que o TCU pudesse fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e



5º do art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal.

39. Assim, foi publicada a **Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024 (IN-TCU 93/2024)**, a qual pode ser considerada o primeiro regramento que, efetivamente, buscou trazer transparência e estabeleceu prazo para a execução de recursos das transferências especiais, além de regulamentar a forma de prestação de contas dos recursos. Entre as regras previstas na IN-TCU 93/2024, podem ser citadas:

a) **obrigatoriedade de apresentação de plano de trabalho** (planejamento da ação a ser realizada): que, em até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado faça a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, contendo informações sobre: i) descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas; ii) estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto; iii) classificação orçamentária da despesa; e iv) previsão de prazo para conclusão do objeto (art. 2º, § 6º);

b) **prestação de contas: a obrigação de que seja elaborado relatório de gestão dos recursos**, que deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento da transferência especial (art. 3º, § 1º). O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto executado (art. 3º, caput e § 2º), assim como da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, e será acompanhado de documentação que possibilite a verificação. Além disso, deverá ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando deverá ser apresentado relatório de gestão final;

c) **prazo para execução dos recursos**: foram estabelecidos três: 36, 48 e 60 meses, de acordo com o volume de recursos recebidos pelo ente federado, atendendo aos critérios da proporcionalidade e razoabilidade (art. 4º, incisos I a III). Para transferências até R\$ 2,5 milhões, estabeleceu-se o prazo de 36 meses. Para transferências acima de R\$ 2,5 milhões até R\$ 5 milhões, prazo de 48 meses, que corresponde ao período de um plano plurianual (quatro anos). Finalmente, para valores acima de R\$ 5 milhões, considerou-se adequado fixar o prazo de 60 meses, que compreende o período de cinco anos. Esses prazos terão início no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao recebimento dos recursos; e

d) **exigência de conta corrente específica** para movimentação dos recursos (art. 2º, § 5º).

40. A obrigação de apresentação de plano de trabalho (art. 2º, § 6º), relatórios de gestão (art. 3º, caput e §§ 1º e 2º), a fixação de prazo de execução dos recursos (art. 4º, incisos I a III), e a exigência de conta corrente específica para movimentar os recursos (art. 2º, § 5º), previstos na IN-TCU 93/2024, com inserção dessas informações e documentos na plataforma Transferegov.br, representaram avanço significativo em termos de transparência e rastreabilidade dos recursos de transferências especiais, pois permitiu identificar o planejamento da ação a ser realizada, a comunicação ao controle social e, especialmente, a visualização completa de como e o que foi executado com os recursos.

41. Saliente-se que foi necessário realizar uma série de alterações na plataforma Transferegov.br, gerenciada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público, para que o sistema se adequasse às exigências contidas na norma editada pelo TCU.

42. Depois da publicação da IN-TCU 93/2024, outros normativos foram publicados e outras medidas se seguiram buscando trazer maior transparência e possibilitar rastreabilidade às transferências especiais. Em julho/2024, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7688, pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, que tem como Relator o Ministro Flávio Dino.



43. *Posteriormente foram apensadas a esta ação, por conexão de objetos, as ADI 7695, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, e 7697, de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), nas quais foram arguidos, em linhas gerais:*

a) a absoluta ausência de esclarecimentos detalhados sobre a origem e a destinação das emendas, impedindo a rastreabilidade dos gastos;

b) que esse contexto de falta de transparência traz enormes dificuldades à fiscalização, abrindo brechas para a má utilização dos recursos públicos;

c) a indicação de recursos não pode se transformar em “arbitrariedade”, ao arrepio dos princípios constitucionais que regem a administração pública;

d) não há qualquer avaliação quanto à eficiência alocativa dos repasses federais e dos recursos próprios dos entes federados; e

e) resulta na gestão injusta e ineficiente dos recursos públicos.

44. *Ao apreciar os processos em 1º/8/2024, o Ministro Flávio Dino proferiu decisão monocrática liminar, no âmbito da ADI 7688, posteriormente referendada pelo Plenário do STF em sessão virtual extraordinária de 16/8/2024, deferindo parcialmente os pedidos para estabelecer novos parâmetros à execução das transferências especiais (“emendas PIX”). Determinou-se que tais transferências deveriam observar os requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (art. 163-A da CRFB), bem como que deveriam ser submetidas à fiscalização nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, mediante atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto aos repasses realizados anteriormente à decisão, fixando-se, assim, a competência federal para sua fiscalização. Estabeleceu-se, ainda, que os entes beneficiários devem inserir previamente, na plataforma Transferegov.br, informações como plano de trabalho, objeto, finalidade, estimativa de custos, prazo de execução e classificação orçamentária, condicionando-se a liberação dos recursos ao cumprimento dessa exigência.*

45. *A decisão também determinou que as transferências na área da saúde dependem de prévio parecer das instâncias de governança do SUS, nos termos da Lei 8.080/1990; que deve haver vinculação federativa na indicação das emendas, ressalvados projetos de âmbito nacional; que fossem abertas contas bancárias específicas para movimentação dos recursos; e que a CGU realizasse auditorias sobre a aplicação, economicidade e efetividade das transferências em execução em 2024, bem como, sobre os repasses destinados a ONGs e entidades do terceiro setor entre 2020 e 2024.*

46. *Nesse contexto, destaca-se outra ação interposta no STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, também sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, proposta em 7/6/2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com pedido de medida cautelar para declarar a inconstitucionalidade da execução das emendas do relator (RP9) e das emendas impositivas (RP6 e RP8).*

47. *Na ADPF 854/DF, foram proferidas decisões que impactaram diretamente o regime das emendas impositivas, inclusive das transferências especiais, dentre elas cabe destacar a determinação ao MGI para que apresentasse, em trinta dias, plano de ação a ser executado em até 180 dias para assegurar transparência e rastreabilidade; a obrigatoriedade de contas bancárias específicas e individualizadas por emenda e por transferência especial, com efeitos ex nunc; e, no caso de organizações da sociedade civil, a realização de contratações exclusivamente por sistemas integrados ao Transferegov.br ou por cotações eletrônicas na própria plataforma.*

48. *Posteriormente, em decisão monocrática de 2/12/2024, referendada pelo Plenário do STF, o Ministro Dino reiterou a exigência de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, inserido no Transferegov.br, como condição para liberação de novas “emendas PIX”,*



fixando prazo de sessenta dias para regularização dos planos relativos a exercícios anteriores, sob pena de suspensão e apuração de responsabilidades. Ele estabeleceu, ainda, que o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas das transferências especiais compete ao TCU, sem prejuízo da atuação colaborativa dos tribunais de contas locais, cabendo à CGU a fiscalização e à Polícia Federal a investigação. Também foi fixado prazo para que o TCU verificasse o registro dos planos de trabalho na plataforma, conforme a IN-TCU 93/2024.

49. *Quanto às emendas destinadas à saúde, determinou-se que sua liberação deveria ser condicionada ao prévio atendimento de critérios técnicos definidos pelo gestor federal do SUS e pelas Comissões Intergestores, devendo constar da Programação Anual de Saúde e ser objeto de prestação de contas no Relatório Anual de Gestão, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução.*

50. *No exercício de 2025, no âmbito da ADPF 854/DF, o Ministro Flávio Dino deu continuidade à linha decisória inaugurada em 2024, com foco na consolidação das exigências de transparência, rastreabilidade e controle das emendas parlamentares — inclusive das transferências especiais (“emendas PIX”).*

51. *As decisões proferidas ao longo de 2025 concentraram-se na verificação do cumprimento das determinações anteriormente impostas, especialmente quanto: (i) à obrigatoriedade de prévia apresentação e aprovação dos planos de trabalho no Transferegov.br como condição para liberação de recursos; (ii) à utilização de contas bancárias específicas e individualizadas por emenda; (iii) à padronização da identificação orçamentária das emendas; e (iv) ao atendimento dos critérios técnicos setoriais, notadamente na área da saúde. O Ministro também reforçou a caracterização de impedimento de ordem técnica diante do descumprimento dessas exigências, bem como a possibilidade de suspensão de repasses e de apuração de responsabilidades nas esferas cível, administrativa e penal.*

52. *Além disso, as decisões de 2025 enfatizaram a atuação coordenada entre o TCU, a CGU e os demais órgãos competentes, reafirmando a competência do controle federal quanto à verificação das condicionantes constitucionais das transferências especiais, sempre com o apoio dos tribunais de contas locais, e determinando o acompanhamento contínuo da implementação das medidas estruturais voltadas à transparência e à integridade do gasto público.*

53. *Destaque-se que, nesse contexto de aumentar a fiscalização sobre a aplicação dos recursos decorrentes de transferências especiais, em 2024, foi realizada, no âmbito da Rede Integrar, a Ação 30, voltada à fiscalização das transferências especiais, sob coordenação do TCU e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), com a participação de diversos tribunais de contas estaduais e municipais.*

54. *A iniciativa teve por objetivos uniformizar entendimentos sobre competências fiscalizatórias, padronizar informações relativas à aplicação dos recursos, promover capacitação, realizar auditoria piloto e conduzir auditoria coordenada sobre as transferências previstas no art. 166-A da Constituição Federal, além de propor modelo de fiscalização contínua. O Relatório de Consolidação da Ação, de 1º/11/2024, apresentou os resultados dos trabalhos, desenvolvidos com base em dados reais extraídos de plataformas federais e sistemas próprios das cortes de contas.*

55. *Os trabalhos evidenciaram limitações relevantes, como a inexistência de registro sistemático das receitas oriundas de emendas, ausência de identificação das despesas por fonte específica, restrições nos sistemas contábeis, falta de mecanismos de consulta e de rastreabilidade das transferências, bem como dificuldades de acompanhamento remoto da efetiva aplicação dos recursos.*

56. *Também se constatou escassez de informações nos bancos de dados federais, situação já apontada em avaliações anteriores da CGU, que identificaram irregularidades como*

pagamento de pessoal com recursos vedados, direcionamento a organizações da sociedade civil sem chamamento público, falhas de transparência e problemas em contratações. Em 2024, a CGU ainda solicitou informações detalhadas aos duzentos entes que mais receberam transferências especiais entre 2020 e 2024. O conjunto desses achados, posteriormente consolidado no Acórdão 1.271/2025-Plenário, constituiu importante subsídio para a realização da presente fiscalização.

III.2 – Destinação Regionalizada das Transferências Especiais

57. As informações sobre recursos transferidos pela União a estados e municípios podem ser acessadas por meio do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, tendo como escopo os repasses efetuados mediante transferências especiais. No caso destes autos, foram pesquisadas informações sobre os recursos repassados nos anos de 2020 e 2024, e 2025, até o mês de outubro.

58. Por sua vez, os vinte e nove Tribunais de Contas participantes dessa fiscalização selecionaram, com base em critérios de materialidade, relevância, e risco, quais emendas seriam objetos de auditoria. Dessa forma, foram selecionadas **cento e vinte e cinco emendas** pelas equipes dos Tribunais de Contas, as quais totalizam um montante de **R\$ 497.590.094,00**, conforme demonstrado abaixo.

Figura 1– Montante de recursos objeto da auditoria – por região



Fonte: equipe de fiscalização

III.2.1 Transferências especiais destinadas à Região Norte

59. Conforme informações do Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União, foram repassados R\$ 4.689.912.277,24 à Região Norte entre 2020 e outubro de 2025, mediante transferências especiais, sendo identificados 448 entes recebedores de recursos provenientes desse tipo de transferência naquele período.

60. A partir da análise dos dados disponibilizados no Portal de Transparência, verifica-se que o ente que mais recebeu recursos no período foi o município de Macapá/AP, no total de R\$ 195.819.484,15, de 2020 até outubro de 2025. Por sua vez, o município de São Valério/TO recebeu o menor valor no período, correspondente a R\$ 200.000,00.

61. No intuito de verificar a gestão e a execução desses recursos, a auditoria

avaliou amostra de repasses efetuados aos sete estados da Região Norte, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Norte)

Estado (UF)	Volume de recursos fiscalizados (R\$)
Acre (AC)	R\$ 2.004.683,00
Amapá (AP)	R\$ 33.035.441,00
Amazonas (AM)	R\$ 52.603.754,00
Pará (PA)	R\$ 39.534.824,00
Rondônia (RO)	R\$ 4.050.000,00
Roraima (RR)	R\$ 5.819.682,00
Tocantins (TO)	R\$ 13.317.425,00
Total da Região Norte	R\$ 150.365.809,00

Fonte: equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência

62. Destaca-se que todos os tribunais de contas dos estados da região, **com exceção do TCE-TO**, participaram dessa fiscalização. Para suprir a lacuna, o TCU realizou auditoria in loco na cidade de Paraíso do Tocantins/TO.

III.2.2 Transferências especiais destinadas à Região Nordeste

63. Segundo dados do Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União, foram repassados R\$ 8.579.707.876,92 à Região Nordeste entre 2020 e outubro de 2025 mediante transferências especiais, sendo identificados 1.749 entes recebedores de recursos. O Estado da Bahia foi o maior contemplado com transferências especiais, no montante de R\$ 381.689.775,49. Por sua vez, foram identificados também diversos repasses de baixa materialidade, como os direcionados aos municípios de Brejolândia/BA e Guamaré/RN, que receberam R\$ 100.000,00 cada um.

64. A fim de verificar a gestão e a execução desses recursos, a auditoria avaliou amostra de repasses efetuados aos nove estados da Região Nordeste, conforme tabela a seguir.

Tabela 2 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Nordeste)

Estado (UF)	Volume de recursos fiscalizados (R\$)
Alagoas (AL)	R\$ 16.392.205,00
Bahia (BA)	R\$ 30.426.789,00
Ceará (CE)	R\$ 12.100.000,00
Maranhão (MA)	R\$ 44.054.316,00
Paraíba (PB)	R\$ 6.974.209,00
Pernambuco (PE)	R\$ 3.700.000,00
Piauí (PI)	R\$ 20.191.425,00
Rio Grande do Norte (RN)	R\$ 5.930.022,00
Sergipe (SE)	R\$ 30.577.430,00
Total da Região Nordeste	R\$ 170.346.396,00

Fonte: equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência

65. No caso do estado do Ceará, houve trabalhos de campo realizados por equipe do TCU, no município de Aquiraz, cujas emendas selecionadas alcançaram o montante de R\$

5.000.000,00.

III.2.3 Transferências especiais destinadas à Região Centro Oeste

66. Conforme o Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União, foram repassados R\$ 1.861.911.777,95 à Região Centro-Oeste entre 2020 e outubro de 2025 mediante transferências especiais, sendo identificados 465 entes recebedores de recursos.

67. A fim de verificar a gestão e execução desses recursos, a auditoria avaliou repasses efetuados aos quatro estados da Região Centro-Oeste, conforme tabela a seguir:

Tabela 3– Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Centro-Oeste)

Estado (UF)	Volume de recursos fiscalizados (R\$)
Mato Grosso do Sul (MS)	R\$ 0,00 (*)
Distrito Federal (DF)	R\$ 37.312.964,00
Mato Grosso (MT)	R\$ 33.257.558,00
Goiás (GO)	R\$ 11.225.000,00
Total da Região Centro-Oeste	R\$ 81.795.522,00

Fonte: equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência

III.2.4 Transferências especiais destinadas à Região Sudeste

68. Entre janeiro de 2020 e outubro de 2025, foram repassados R\$ 5.568.254.846,66 mediante transferências especiais à região, conforme dados do Portal de Transparência da CGU. Ainda segundo informações daquele Portal, esses repasses alcançaram 1.626 entes.

69. A fim de verificar a gestão e execução dos recursos provenientes de transferências especiais, a auditoria avaliou repasses efetuados a três estados da Região Sudeste (exceto ES), conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Sudeste)

Estado (UF)	Volume de recursos fiscalizados (R\$)
São Paulo (SP)	R\$ 31.267.902,00
Rio de Janeiro (RJ)	R\$ 12.147.655,00
Minas Gerais (MG)	R\$ 4.014.604,00
Total da Região Sudeste	R\$ 47.430.161,00

Fonte: equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência

70. Não houve adesão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (**TCE-ES**) à fiscalização, nem do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (**TCE-RJ**). O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (**TCM-RJ**) participou da presente auditoria, fiscalizando emendas cujo montante alcançaram R\$ 12.147.655,00, conforme tabela acima.

III.2.5 Transferências especiais destinadas à Região Sul

71. Segundo informações do Portal da Transparência da CGU, foram transferidos R\$ 3.795.854.638,77 a 1.190 entes da região entre janeiro de 2020 e outubro de 2025 na modalidade de transferências especiais.

72. A fim de verificar a gestão e execução desses recursos, a auditoria avaliou

repasse efetuados a todos os três estados da Região Sul, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 – Volume de Recursos Fiscalizados por Estado (Região Sul)

<i>Estado (UF)</i>	<i>Volume de recurso fiscalizados (R\$)</i>
<i>Santa Catarina (SC)</i>	<i>R\$ 22.289.878,00</i>
<i>Rio Grande do Sul (RS)</i>	<i>R\$ 18.989.838,00</i>
<i>Paraná (PR)</i>	<i>R\$ 6.372.490,00</i>
<i>Total da Região Sul</i>	<i>R\$ 47.652.206,00</i>

Fonte: equipe de fiscalização, a partir de dados do Portal da Transparência

III.3 Objetivo da Auditoria

73. A presente auditoria teve como objetivo principal avaliar a execução de um conjunto previamente selecionado de Transferências Especiais, utilizando uma estratégia piloto baseada em bases informatizadas de dados. O foco foi identificar falhas ou impropriedades sistêmicas ou crônicas na gestão e execução desses recursos, com atenção especial aos seguintes aspectos:

a) **Transparência ativa:** verificar se os órgãos e entidades responsáveis pela execução das transferências especiais disponibilizam informações completas, acessíveis e tempestivas, sem a necessidade de solicitação por parte de cidadãos ou órgãos de controle.

b) **Rastreabilidade:** analisar a rastreabilidade dos recursos desde sua origem no orçamento federal até sua aplicação final pelos entes beneficiários, garantindo que os repasses sejam devidamente documentados e monitorados.

c) **Regularidade:** avaliar se a aplicação dos recursos está em conformidade com a legislação vigente, incluindo a Constituição Federal, as emendas constitucionais aplicáveis e as normas orçamentárias e financeiras.

74. Ainda se buscou avaliar a capacidade de planejamento dos entes beneficiários para execução dos recursos recebidos, assim como seus mecanismos de governança e controles internos.

III.4 Relevância do Trabalho

75. A crescente destinação de recursos por meio de emendas parlamentares, especialmente transferências especiais, tem gerado preocupações sobre a eficiência do gasto público e a capacidade de planejamento do governo federal. A pulverização da aplicação desses valores, aliada à flexibilidade na sua aplicação, aumenta o risco de alocações ineficientes ou desvios, o que reforça a necessidade de controles robustos. A relevância do trabalho está centrada em princípios de gestão pública, como a promoção da transparência, a rastreabilidade e a regularidade dos recursos públicos.

76. A **transparência ativa** é um elemento central para o controle social e a accountability na gestão pública. A disponibilização proativa de informações sobre a execução das transferências especiais permite que cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle acompanhem a aplicação dos recursos, reduzindo o risco de irregularidades e aumentando a confiança na administração pública.

77. A **rastreabilidade** dos recursos é essencial para garantir que os repasses cheguem aos seus destinos e sejam utilizados de acordo com os objetivos estabelecidos. A ausência de mecanismos eficazes de rastreamento pode resultar em perdas financeiras, má gestão ou até mesmo corrupção.

78. A **regularidade** na aplicação dos recursos é um requisito fundamental para



assegurar a conformidade com o arcabouço legal e normativo. A auditoria buscou identificar se os entes beneficiários estão cumprindo as exigências legais e se os órgãos responsáveis pela transferência estão exercendo a fiscalização adequada

III.5 Expectativas de Resultados

79. *Com foco em regularidade, rastreabilidade e transparência, o trabalho deve identificar falhas crônicas ou sistêmicas na execução das transferências especiais.*

80. *A estratégia piloto, calcada amplamente em bases informatizadas de dados, com participação conjunta do TCU e de vinte e oito tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal, deve permitir uma análise com potencial para gerar impactos positivos na administração pública federal e dos entes federados.*

81. *Considerando-se o grande número de municípios abrangidos na fiscalização como um todo, nas cinco regiões do país, a grande quantidade de transferências especiais auditadas e o respectivo volume de recursos, há expectativa de que o resultado global do trabalho permita fornecer um quadro amplo e detalhado da execução desse tipo de repasse na atualidade. A partir dessa verificação, pretende-se apresentar propostas para aprimorar a governança e a gestão das transferências especiais de forma a contribuir para o fortalecimento do controle social e dos controles internos e externos sobre as emendas parlamentares, e fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficientes e transparentes na alocação desses recursos orçamentários.*

82. *A participação efetiva de quase todos os tribunais de contas dos estados e dos municípios na Ação em um tema atualmente bastante relevante, deve reforçar a rede de controle, a elevação da imagem institucional, o aprimoramento de técnicas e procedimentos e a visão abrangente sobre a atual situação da execução das Transferências Especiais pelos entes federados.*

IV – METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DE AUDITORIA

83. *Considerando a natureza de trabalho coordenado entre os tribunais de contas participantes, a metodologia proposta para esta auditoria teve como objetivo garantir uma análise robusta, sistêmica e estratégica, que combinasse análise documental, inspeções físicas, entrevistas e cruzamento de dados.*

84. *Foram observadas a jurisprudência (STF e TCU), normas atualizadas e trabalhos recentes do TCU sobre a temática.*

85. *A fiscalização foi orientada por três eixos de avaliação, quais sejam: transparência, rastreabilidade e identificação de irregularidades e inconformidades em elementos de governança ou de gestão, tanto na alocação quanto na execução dos recursos.*

86. *Na fase inicial, a definição da amostra de objetos para fiscalização foi apoiada por especialista em dados do TCU.*

87. *Para garantir eficiência e eficácia, papéis de trabalho foram padronizados e disponibilizados para todos os participantes da Ação – como a Matriz de Planejamento, a Matriz de Procedimentos, modelo de Ofício de Requisição, Relatório Resumido e outros.*

88. *Em todos os casos, as fiscalizações foram realizadas in loco pelas equipes dos tribunais de contas.*

89. *Foram realizadas diversas reuniões (remotas) com todos os auditores participantes, para orientar, dirimir dúvidas e trocar experiências no decorrer dos trabalhos. Ainda na parte de comunicação, devido ao grande número de equipes de fiscalização, foram utilizadas ferramentas eletrônicas de comunicação e compartilhamento de arquivos (Whatsapp® e MS Teams®).*



90. Também foi padronizado o indicador para avaliação da transparência ativa nos sites dos entes beneficiários, como será descrito mais adiante.

IV.1 Seleção de objetos da auditoria e período abrangido pela fiscalização

91. Foi utilizada uma combinação de aspectos quantitativos e indicadores qualitativos de risco, a fim de permitir direcionar a atuação para os entes com maior risco ou relevância, em consonância com as boas práticas de auditoria. A fiscalização abrangeu **as transferências especiais realizadas no período de 2022 a 2024**. Selecionou-se esse período para abranger transferências realizadas antes e a partir de 2024, ano no qual foi publicada a IN-TCU 93/2024, primeiro normativo que trouxe regulamentação para a execução das transferências especiais. Foi também no ano de 2024 que foram emitidas as decisões do STF que trouxeram inovações quanto à indicação das emendas pelos parlamentares, como a necessidade de apresentação prévia do plano de trabalho indicando onde os recursos serão aplicados.

IV.2 Metodologia da seleção dos entes objeto da fiscalização

92. Foram utilizados critérios de materialidade (valor dos repasses), risco (municípios com histórico de irregularidades) e representatividade geográfica para selecionar as transferências a serem auditadas, conforme indicado nas etapas a seguir (para mais detalhes, ver Apêndice A).

a) Primeira etapa – seleção inicial dos entes federados a serem auditados: materialidade e representatividade geográfica

93. Para assegurar representatividade e abrangência nacional, foram selecionados dezesseis entes beneficiários por Unidade da Federação (UF), compreendendo o estado (UF) e os quinze municípios daquele estado que mais receberam recursos no período examinado.

b) Segunda etapa – priorização da seleção inicial: avaliação de risco

94. Após a escolha dos dezesseis entes federados por UF (estado e quinze municípios do estado que mais receberam recursos no período), a hierarquização dos municípios selecionados foi realizada com base em indicadores de risco. Para isso, foi aplicado um **índice de priorização** (variando de 0 a 1), composto a partir dos seguintes quatro indicadores: (i) valor transferido per capita; (ii) Indicador de Desempenho de Recebedores de Recursos em Transferências Legais da União (IDTRU-DL); (iii) quantidade de planos de trabalho inseridos na plataforma Transferegov.br pelo ente para as transferências especiais recebidas; e (iv) quantidade de relatórios de gestão inseridos na plataforma Transferegov.br pelo ente relativamente às transferências especiais recebidas.

95. Ao final dessa segunda etapa, foram elaboradas planilhas segregadas para cada estado da federação, contendo diversos dados relativos às emendas priorizadas, respectivas transferências e entes beneficiários (estados e respectivos municípios).

c) Terceira etapa – Diretrizes finais para a escolha das transferências a serem auditadas

96. Após a aplicação dos critérios de seleção e das ferramentas de priorização constantes nas planilhas, a definição das transferências especiais que seriam efetivamente auditadas por cada um dos Tribunais de Contas observou as seguintes diretrizes mínimas, garantindo diversidade e representatividade da amostra: (i) fiscalizar ao menos três transferências especiais; (ii) incluir ao menos uma transferência realizada em 2024; (iii) ao menos uma transferência para custeio e outra para investimento; (iv) ao menos uma das transferências que tenha sido destinada ao ente estadual e uma destinada a entes municipais; (v) ao menos uma transferência em execução (que os recursos não estejam sem movimentação, nas contas bancárias).

c) Quarta etapa – seleção final das transferências a serem auditadas



97. *A seleção final das transferências a serem auditadas foi realizada por cada Tribunal de Contas, a partir das diretrizes indicadas na terceira etapa. Sobre os objetos a serem auditados em cada transferência, considerando que se trata de um trabalho de conformidade, deveriam ser verificadas todas as contratações realizadas com recursos das transferências selecionadas.*

IV.3 Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP)

98. *Parte da presente fiscalização teve como objetivo averiguar a transparência e a rastreabilidade da execução das transferências especiais, com vistas a propor melhorias nos mecanismos de divulgação e gestão desses recursos. Especificamente com relação à transparência, a auditoria utilizou como parâmetro o **Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP)**, que classifica o nível de transparência dos entes em uma escala que varia de “Insuficiente” (0 a 20%) a “Alta” (81% a 100%), com foco no ponto de vista do cidadão (e não da função de Controle Interno ou Externo)*

99. *Desenvolvido no âmbito de Auditoria Operacional realizada pelo TCU sobre os mecanismos de promoção da transparência no repasse de recursos por meio de emendas parlamentares (TC 000.687/2025-1, Acórdão 2845/2025-TCU-Plenário), o TAEP consiste na coleta e análise de dados dos portais oficiais de entes selecionados, avaliando aspectos como a divulgação, detalhamento, acessibilidade e atualização das informações. Dessa forma, buscam-se identificar possíveis deficiências e propor melhorias que assegurem a transparência e rastreabilidade dos recursos públicos. Mais detalhes podem ser vistos no Apêndice H.*

IV.4 Limitações de auditoria

100. *Dentre as limitações observadas nas fases de planejamento e execução do trabalho podem ser destacadas as seguintes:*

- a) tratar-se de uma auditoria piloto, cuja metodologia seria testada;*
- b) não estar o trabalho previsto, inicialmente, no planejamento anual de todos os tribunais de contas participantes, sendo necessária a realização de ajustes que adequasse a fiscalização ao planejamento dos órgãos de controle. Esse fato impactou a conclusão dos trabalhos por alguns tribunais. O TCE-RR auditou apenas uma das duas transferências especiais que havia previsto fiscalizar, enquanto o TCE-MS não conseguiu finalizar o trabalho no prazo estabelecido;*
- c) ser exíguo o prazo para a conclusão e a entrega dos resultados, dada a amplitude do trabalho;*
- d) não atendimento ou atendimento intempestivo de ofícios de requisição por alguns entes beneficiários, impossibilitando o pleno esclarecimento e análise dos fatos pelos tribunais de contas no prazo de envio dos resultados para consolidação;*
- e) inviabilidade do julgamento dos relatórios produzidos pelas equipes dos diversos tribunais de contas participantes da Ação antes da consolidação do trabalho pelo TCU, considerando-se, nesse contexto, a decisão do Min. Flávio Dino, na ADPF 854/DF, para apresentação dos resultados ainda no ano de 2025.*

V – ACHADOS: FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELA UNIDADE TÉCNICA DO TCU

101. *Este capítulo é destinado a apresentar um resumo dos achados da fiscalização diretamente realizada pela equipe de auditoria designada pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação / AudGestãoInovação, do TCU. Mais detalhes podem ser vistos nas peças 86 e 121 do TC 010.856/2025-0.*

102. *Considerando-se que o TCE-TO não pôde participar da execução na Ação,*



decidiu-se que a Unidade Técnica do TCU fiscalizaria a execução de algumas transferências especiais naquele estado. Por oportuno, considerando a disponibilidade e a facilidade logística, incluiu-se, também, a previsão de fiscalização em um município do estado do Ceará.

103. Assim, houve fiscalização das seguintes transferências, nos municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO:

Tabela 6 - Fiscalização realizada pelo TCU

Paraíso do Tocantins/TO		
Emenda (nº/ano)	Nat. Despesa	Valor (R\$)
38820001-2023	Investimento	10.000.000,00
37750011-2022	Investimento	1.900.000,00
41860019-2024	Custeio	1.417.425,00
Aquiraz/CE		
Emenda (nº/ano)	Nat. Despesa	Valor (R\$)
26760008-2024	Investimento	4.000.000,00
40280004-2024	Custeio	1.000.000,00
	Total	18.317.425,00

Fonte: equipe de fiscalização

Município de Paraíso de Tocantins / TO

V.1 Falta de Planejamento adequado para a aplicação dos recursos

Natureza: Planejamento, Governança e Controles Internos

V.1.1 Situação encontrada

104. A Prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO contratou serviços cujas fontes de recursos seriam transferências especiais (TE). Contudo, observaram-se casos em que tais recursos foram insuficientes para custear as respectivas contratações, tendo sido utilizados recursos provenientes de TEs destinadas a outros objetos, conforme os respectivos planos de trabalho. Os problemas foram identificados na execução dos recursos recebidos por meio da transferência especial 2023.38820001 e da TE 2023.30880003 (não fazia parte do objeto da auditoria). Situação similar foi verificada na execução das TEs 2024.41860019 e 2022.37750011.

Transferências especiais 2023.38820001 e 2023.30880003

105. A prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO celebrou o Contrato 43/2023 cujo objeto é a “ampliação da rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública”. A contratação teria, como fonte de recursos, repasses oriundos da Transferência Especial 2023.30680003

106. Essa Transferência Especial foi depositada na conta corrente 59.990-5, agência 0804-4, Banco do Brasil (BB). Contudo, constatou-se que tais recursos foram depositados conjuntamente com os recursos de outras transferências especiais, como demonstrado na Tabela 7 a seguir:

Tabela 7 – Transferências Especiais Depositadas na c/c 59.990-5, ag. 0804-4, Banco do Brasil

Código TE	Valor (R\$)	Data	Plano de trabalho (Transferegov.br)
2023.38820001	10.000.000,00	31/8/23	Implantação de data center, vídeo monitoramento e inclusão social com rede Wi-

<i>Código TE</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>	<i>Plano de trabalho (Transferegov.br)</i>
			<i>Fi e infraestrutura de rede óptica.</i>
2023.30680003 (*)	1.000.000,00	31/8/23	<i>Ampliar rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública com utilização de pontos de luminárias de LED de 100w e 150w em bairros, praças e logradouros públicos incluindo mão de obra de retirada das luminárias antigas e a instalação de novas.</i>
2023.40960005 (*)	2.500.000,00	3/10/23	<i>- Pavimentação asfáltica, calçada, sinalização horizontal, vertical e drenagem pluvial e recapeamento em CBUQ; e - Construção de um parque ecológico urbano no setor interlagos.</i>
2023.39730011 (*)	575.000,00	2/12/23	<i>Contratação de pessoa jurídica de direito privado, por meio do sistema de credenciamento, para prestação de serviços na área da saúde, na realização de Cirurgias eletivas.</i>
TOTAL	14. 075.000,00		<i>(*) Transferências que não faziam parte do escopo da auditoria</i>

Fonte: equipe de fiscalização

107. É bom esclarecer que, conforme consta no tópico Perguntas Frequentes - FAQ Sobre Transferência Especial do Transferegov.br, no período de 2020 a 2023, caso o beneficiário recebesse mais de uma transferência especial no ano, os normativos do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) facultavam ao ente beneficiário optar por “escolher até duas instituições financeiras para que fossem abertas duas contas correntes” para recebimento de transferências especiais, ou, alternativamente, centralizar esses repasses em uma única conta corrente. Por essa razão, várias transferências eram depositadas em uma mesma conta corrente, o que pode prejudicar a rastreabilidade dos recursos.

108. A partir de 2024, por força do disposto no § 5º, do art. 2º, da IN-TCU 93/2024, as transferências especiais passaram a ser depositadas em contas correntes específicas para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, sendo vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

109. No caso em exame, a situação de compartilhamento de recursos de diferentes transferências na mesma conta corrente, indicada na tabela 7, prejudicou o controle por parte do beneficiário e ensejou o desembolso financeiro para aquisição de bens e execução de serviços não previstos inicialmente nos planos de trabalho de algumas daquelas transferências.

110. Para demonstrar essa constatação, observe-se que, até 15/8/2025, o saldo da conta corrente em que os recursos das quatro transferências foram depositados era de R\$ 1.938.934,43, sendo que já tinham sido realizados os seguintes desembolsos (não foram incluídos pagamentos relativos à transferência 2023.39730011):

Tabela 8 – Resumo dos Valores Pagos, até 15/8/2025, com recursos depositados na conta corrente 59.990-5, agência 0804-4, do Banco do Brasil

<i>Destinação dos recursos</i>	<i>Valor Pago (R\$)</i>

<i>Infraestrutura de rede óptica</i>	979.440,00
<i>Cidade Inteligente (diversos, menos “infraestrutura de rede lógica”)</i>	5.093.480,28
<i>Pavimentação asfáltica</i>	1.274,370,04
<i>Iluminação de LED</i>	5.919.396,99
Total (R\$)	13.266.687,31

Fonte: elaboração própria

111. Como se observa, foi despendido o montante de R\$ 5.919.396,99 para os serviços de “ampliação da rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública”. No entanto, das transferências especiais depositadas na conta corrente 59.990-5 (BB), apenas a TE 2023.30680003, de R\$ 1.000.000,00, tinha como objeto a execução desses serviços.

112. Infere-se, pois, que foram usados recursos de outras transferências para suportar despesas com os serviços de iluminação pública em LED, contrariando o que estava previsto nos planos de trabalho das transferências.

113. De fato, durante a visita ao município de Paraíso do Tocantins/TO, a equipe de auditoria do TCU verificou a documentação (requisição de pagamentos, documentos de liquidação e pagamentos) alusiva à execução dos recursos da Transferência Especial 2023.38820001, constatando que houve pagamento de serviços do Contrato 43/2023 com valores dessa transferência, ainda que não houvesse previsão do referido objeto no seu plano de trabalho.

114. A constatação demonstra falta de planejamento da Prefeitura de Paraíso do Tocantins na execução dos recursos das transferências especiais recebidas no ano de 2023 e depositadas na conta corrente 59.990-5, agência 0804-4, do Banco do Brasil (BB), com a utilização de recursos, inicialmente previstos para um objeto, em outros.

115. Esse fato traz prejuízo à transparência e à rastreabilidade, pois dificulta a vinculação da fonte dos recursos aos serviços executados com cada uma das transferências especiais depositadas na conta corrente 59.990-5 (BB). Também indica que a fonte de recursos inicialmente prevista não seria capaz de custear a totalidade das despesas da contratação.

116. Cabe esclarecer que, apesar desse déficit de planejamento observado, verificou-se que os recursos foram aplicados nos objetos indicados nos processos licitatórios analisados. Ainda foi possível evidenciar o nexo causal entre as despesas pagas e os serviços executados, o que possibilitou a rastreabilidade da execução da despesa, ainda que com certa dificuldade.

117. A prestação de contas final dos recursos – assim como as prestações parciais – deve demonstrar de maneira clara e pormenorizada os objetos nos quais os recursos foram aplicados, evidenciando as alterações realizadas na execução, em confronto com o que estava inicialmente previsto e cadastrado no plano de trabalho inserido no Transferegov.br.

Transferências especiais 2024.41860019 e 2022.37750011

118. A transferência especial 2024.41860019 foi destinada especificamente para ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial, conforme plano de trabalho 09032024-064774/2024, registrado na plataforma Transeferegov.br. A execução desta emenda compreende o período entre 1/1/2025 e 1/1/2028.

119. Por sua vez, o processo 932/2023 foi autuado pela prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO em 15/5/2023, para Adesão ao Registro de Preços 33/2023, oriundo do Pregão Presencial 4/2022 (Lajeado/TO). O objeto do contrato envolve serviços de manutenção predial nas



instalações administrativas e operacionais da Prefeitura de Paraíso do Tocantins (Prédio de Recursos Humanos, Conselho Tutelar e Almoarifado).

120. *O contrato 29/2023 foi então firmado com a empresa EVR Construtora LTDA (CNPJ 24.687.961/0001-84), com valor inicial de R\$ 391.880,81, sendo posteriormente realizados dois termos aditivos e um apostilamento. Após tais alterações, o contrato passou a contemplar outros prédios com serviços de reforma e manutenção, bem como adicionada parte do recurso da transferência especial 2024.41860019 como fonte de custeio.*

121. *Desta forma, além dos recursos próprios inicialmente previstos, foi identificado gasto de R\$ 171.533,43 provenientes dessa última transferência especial (Nota de Reserva 001647, presente à fl. 500, p. 103 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf).*

122. *O referido processo apresenta relatórios técnicos e fotográficos acerca de serviços comuns de engenharia no âmbito da Unidade Básica de Saúde Beatriz Medeiros (fl. 531, p. 154 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf), bem como Nota Fiscal 58/2024, de 24/7/2024, no valor R\$ 118.500,45 relacionada a tais serviços (fl. 575, p. 198 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf).*

123. *Em seguida, foi realizado o lançamento da Nota de Liquidação 001/2024, também no valor R\$ 118.500,45, apontando a utilização de recursos provenientes de “Transferência Especial da União”, com saldo remanescente de R\$ 53.033,01 (fl. 579, p. 203 do arquivo 932 2023 VOL IV.pdf).*

124. *Da análise documental, denota-se que parte dos recursos da transferência especial 2024.41860019 foram utilizados para complementar outras contratações no município, servindo como reforço de caixa a despesas que, inicialmente, não estavam relacionadas com a finalidade do repasse, vale dizer, com ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial.*

125. *Ademais, convém chamar atenção ao fato de que a transferência especial 2024.41860019 serviu, também, para custear o credenciamento de serviços de saúde ao município de Paraíso do Tocantins/TO. Nesse sentido, no Processo 29355/2025, o ente municipal publicou o Edital de Chamada Pública para Credenciamento 001/2025, em 27/2/2025, com valor total de R\$ 6.055.830,00, cujo objeto era a contratação de forma complementar de pessoa jurídica de direito privado por meio de credenciamento de serviços de saúde, gerencial e assistencial com prestação de atendimento de urgência/emergência em UPA Integral (24h/dia) com estrutura física e recursos humanos adequados.*

126. *Percebe-se que o valor total da transferência especial 2024.41860019 é inferior ao necessário para custear o contrato anual (R\$ 1.417.425,00, frente aos R\$ 6.055.830,00 necessários para fazer face ao contrato). Assim, resta evidenciado que o município precisará utilizar recursos próprios para complementar o montante.*

127. *Essa mistura de recursos sem uma segregação clara pode gerar desafios relacionados à transparência na execução das transferências especiais.*

128. *Situação similar ocorreu com a transferência especial 2022.37750011, cujo valor total é de R\$ 1.900.000,00. Este recurso vem sendo utilizado para a construção de Ginásio Poliesportivo no Setor Jardim Paulista do município. No entanto, a conta bancária relacionada a essa Emenda chegou a apresentar saldo de R\$ 2.200.000,00, conforme consta no extrato da conta corrente da emenda (arquivo 56856-2 TRANSF ESPECIAIS-1716109). Esse acréscimo de R\$ 300.000,00 demonstra confusão entre recursos da emenda com outros do município, situação que mitiga a rastreabilidade e fragiliza o controle acerca desses repasses de transferências especiais.*

129. *Tem-se, portanto, um cenário no qual o município de Paraíso do Tocantins/TO utiliza as chamadas transferências especiais como reforço de caixa a despesas que entende prioritários, dinâmica que por vezes pode gerar confusão dos recursos e mitigar o controle – interno,*



externo ou social.

V.1.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno sobre transferências especiais.

c. Inobservância do previsto no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) e no art. 16, II e §4º, I, da LC 101/2000 (LRF), ensejando contratações financiadas por repasses provenientes de transferências especiais, sem recursos suficientes para a sua conclusão.

V.1.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO em 2023, dificultando o controle institucional e o social.

b. Utilização de recursos de transferências especiais com finalidades não relacionadas ao objeto da contratação, diante da insuficiência de recursos das transferências especiais às quais tais objetos estariam vinculados (fonte de recursos).

V.1.4 Critérios

a. Art. 163-A, CF.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

c. Lei 14.436/2022 (LDO 2023), art. 72, V

d. Lei 14.791/2023 (LDO/2024), art. 74, V e 83, § 2º

e. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 16, II e §4º, I

V.1.5 Evidências

a. Informações sobre as transferências auditadas no portal Transferegov.br: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36690/plano-trabalho/executor/detalhamento/4898>.

b. Contrato nº 39/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e a empresa Tecno – IT Tecnologia, Serviços e Comunicação S.A (CNPJ 19.354.200/0001-70) (peça 122)

c. Contrato nº 033/2024, decorrente do Pregão Eletrônico (SRP) nº 3/2024, foi firmado entre a Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e a empresa CRP Comércio de Equipamentos e Suprimentos de Informática Ltda. (CNPJ 20.998.285/0001-09) (peça 122)

d. Contrato nº 043/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e a empresa MC Serviços e Manutenções Elétricas Ltda. (CNPJ 42.145.021/0001-45) (peça 122)

e. Extrato bancário da conta corrente em que os recursos da transferência especial 202338820001 foram depositados: Banco do Brasil, Ag. 0804-4, conta corrente: 59.990-5;

f. Ficha de rastreabilidade de pagamentos.

g. Nota de Reserva 001647, que aponta a utilização de R\$ 171.533,43 provenientes da transferência especial 202441860019 como fonte de custeio. Nota Fiscal 58/2024, de 24/7/2024, no valor de R\$ 118.500,45, referente aos serviços realizados.

V.1.6 Proposta de Encaminhamento

130. Embora o achado persista, considera-se desnecessária a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação verificada, o que pode ser feito quando do registro do relatório de gestão no sistema Transferegov.br.



131. Isso posto, propõe-se:

a) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que a utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no Contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019 para pagamentos no contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, no sistema Transferegov.br, violaram os princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, caput e 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e não observaram o disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024. (Achado 1)

V.2 Precariedade das informações registradas na plataforma Transferegov.br acerca das transferências recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO

Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.2.1 Situação encontrada

132. Foi identificada transferência especial, no valor de R\$ 10 milhões, com uma única meta genérica declarada. Por outro lado, verificou-se que a prefeitura do município não apresentou os relatórios de gestão parciais para quatro transferências especiais fiscalizadas, as quais envolvem recursos da ordem de R\$ 14,5 milhões

Plano de Trabalho com informações genéricas, que não permitem o adequado controle de finalidade da transferência especial e compromete a transparência

133. O plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001, com o valor de R\$ 10 milhões, possui apenas uma meta declarada, cuja descrição é idêntica à descrição do próprio plano de trabalho.

134. No plano de trabalho da transferência cadastrado no Transferegov.br, consta que o objeto a ser executado é a “implantação de data center, vídeo monitoramento e inclusão social com rede Wi-Fi e infraestrutura de rede óptica”. Contudo, há uma única meta registrada para atingimento do objeto da TE:

Figura 2 – Meta cadastrada para a Transferência Especial 2023.388200001

Lista de Metas

Meta :	Descrição :	Unidade :	Quantidade :	Meses Previstos :	Ações :
Meta 1	IMPLANTAÇÃO DE DATA CENTER, VIDEO MONITORAMENTO E INCLUSÃO SOCIAL COM REDE WI-FI E INFRAESTRUTURA DE REDE OPTICA	UN	1	60	

Fonte: Transferegov.br

135. Na visita feita pela equipe de auditoria ao município de Paraíso do Tocantins/TO, averiguou-se que o objeto em que estão sendo aplicados os recursos pode ser dividido cinco metas distintas, quais sejam: i) implantação de data center; ii) aquisição e instalação de gerador de energia 25KVA; iii) aquisição e instalação de sistema de vídeo monitoramento; iv) inclusão social com rede Wi-Fi; e v) infraestrutura de rede óptica.

136. Além disso, há outro objeto sendo executado com os recursos da transferência 2023.388200001 – “serviços de adequação e substituição de iluminação pública com utilização de pontos de luminária em LED 100W e 150W”, o qual também pode ser desdobrado em metas.

137. Assim, resta evidenciado que o plano de trabalho cadastrado no sistema Transferegov.br é genérico e não permite o controle da finalidade da transferência especial



202338820001. A ausência de informações detalhadas sobre todos os objetos nos quais os recursos estão sendo aplicados fere o princípio da transparência pública e às boas práticas de gestão.

138. Segundo a Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025, art. 6º, a reprovação do plano de trabalho referente a uma transferência especial pode ensejar a suspensão do recebimento de novas transferência especiais ao ente federado, diante da caracterização de impedimento de ordem técnica.

139. No entanto, cumpre registrar que, em decisão proferida em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854/DF, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino dispensou os órgãos setoriais da análise e aprovação dos planos de trabalho referentes às transferências especiais relativas ao período de 2020 a 2024. Na mesma decisão, manteve-se, contudo, a obrigatoriedade de exame, pelos órgãos setoriais, das correspondentes prestações de contas (relatórios de gestão).

140. Deve-se esclarecer, ademais, que a ausência de informações detalhadas nos planos de trabalho pode gerar dificuldades aos órgãos setoriais no momento da análise dos respectivos relatórios de gestão, uma vez que tais planos deveriam conter os elementos necessários à adequada identificação do objeto sobre o qual se presta contas. Assim, a inexistência ou a incompletude das informações constantes dos planos de trabalho compromete a adequada prestação de contas dos recursos repassados por meio das transferências especiais ora analisadas.

Não apresentação de Relatórios de Gestão parciais

141. Verificou-se que a Prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO não inseriu, na plataforma Transferegov.br, relatórios parciais para as transferências especiais 2022.37750011 (R\$ 575.000,00), 2023.38820001 (R\$ 10.000.000,00), 2023.40960005 (R\$ 2.500.000,00) e 2024.41860019 (R\$ 1.417.425,00), informando em que fase estava a execução dos recursos recebidos, na forma prescrita no §1º do art. 3º da IN-TCU 93/2024 e art. 4º da Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025.

142. A prefeitura informou, por meio do Ofício 093/2025 – GPMC, de 9/8/2025, que os trinta relatórios de gestão não foram inseridos no Transferegov.br porque os planos de trabalho das transferências ainda estavam em análise, sendo que o sistema só aceita a inserção de relatórios de gestão para transferências cujo plano de trabalho tenha sido aprovado.

143. De fato, devido a uma regra operacional, o sistema Transferegov.br, até o final de 2025, possuía uma trava que impedia a inserção de relatórios de gestão para as transferências cujo plano de trabalho não houvesse sido previamente aprovado pelas instâncias dos ministérios.

144. Porém, essa situação foi superada após a já citada decisão de 24/8/2025 na ADPF 854/DF, quando o relator do feito, o Ministro Flávio Dino, acolheu manifestação do TCU no sentido de dispensar a análise dos planos de trabalho das transferências especiais de 2020 a 2024 por parte dos ministérios setoriais, sem, contudo, eximir os gestores de inseri-los no Transferegov.br, bem como dos respectivos relatórios de gestão (parciais e final). As medidas necessárias para o cumprimento da decisão mencionada foram implementadas pelo MGI dias após, eliminando a trava do sistema que impedia a inserção dos relatórios de gestão para os planos de trabalho ainda não aprovados.

145. Ademais, o óbice do Transferegov.br não impediria que o ente beneficiário elaborasse os relatórios de gestão e disponibilizasse os documentos e informações em seu próprio portal de transparência, de modo a prestar contas e dar transparência sobre o andamento das obras/serviços executados com os recursos recebidos por meio das transferências especiais, o que não foi verificado.

V.2.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno sobre os recursos de transferências especiais.

b. Inobservância de disposições legais sobre gestão responsável e transparência no trato



do gasto público e das orientações de registros de informação na plataforma Transferegov.br.

c. Inobservância ao §1º do art. 3º da IN-TCU 93/2024 e art. 4º da Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025

V.2.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO em 2023

b. Dificuldade para o controle institucional e o social da execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO.

c. Ausência de transparência na aplicação dos recursos relativos às Transferências Especiais 2022.37750011, 2023.38820001, 2023.40960005 e 2024.41860019.

V.2.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

c. Lei 14.436/2022 (LDO 2023), art. 81, § 2º, II, *in fine*,

d. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 48, § 1º, II

e. IN-TCU 93/2024, art. 3º, § 1º

f. Portaria-Conjunta MGI/MF 2/2025, art. 4º

g. Decisão de 24/8/2025 na ADPF 854/DF

V.2.5 Evidências

a. Informações sobre as transferências auditadas no portal Transferegov.br:

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36690/plano-trabalho/executor/detalhamento/4898>

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36690/relatorio-gestao>

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/32564/relatorio-gestao>

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/38271/relatorio-gestao>

<https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/64774/relatorio-gestao>

b. Ofício 093/2025-GPMC, de 9/8/2025 – Prefeitura de Paraíso do Tocantins/TO

V.2.6 Proposta de Encaminhamento

146. Considera-se desnecessária, nesta fiscalização, a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista existir a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação verificada, o que pode ser feito quando do registro do relatório de gestão no sistema Transferegov.br. Deve ser considerado que à época dos eventos, a IN-TCU 93/2024 não estava vigente, tampouco haviam sido exaradas as decisões na ADPF 854/DF que tratam das exigências acerca dos planos de trabalho, incluindo a que permitiu que os planos de trabalho das transferências especiais de 2020 a 2024 sejam analisadas quando do exame dos relatórios de gestão.

147. Isso posto, propõe-se:

b) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que a ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001 na plataforma Transferegov.br viola o princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), não observou o disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, **in fine**, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpra a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF. (Achado 2)

V.3 Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no portal de transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO

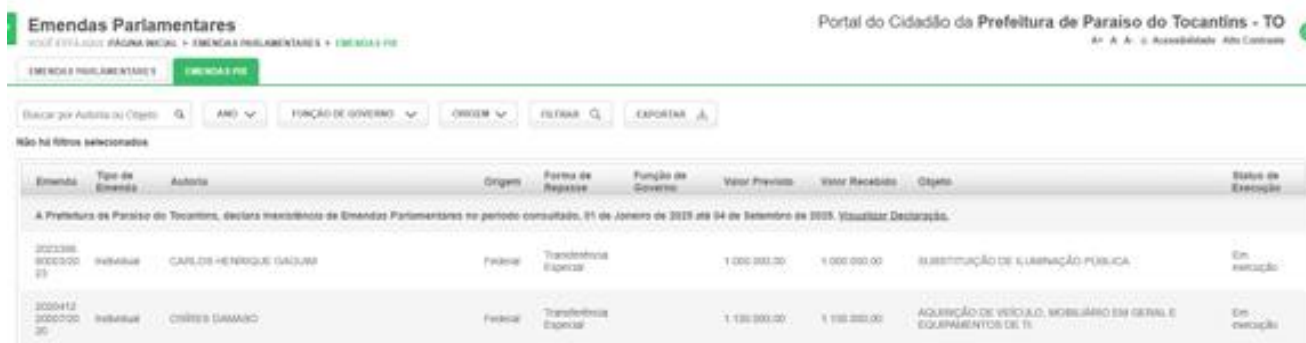
Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.3.1 Situação encontrada

148. O portal de transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO apresentou informações desatualizadas sobre as transferências especiais recebidas. Utilizando-se o indicador TAEP, a avaliação realizada na fiscalização resultou em um índice de 43,33%, o que aponta para a necessidade de aprimorar a gestão de informação de forma a assegurar a transparência necessária.

149. A equipe de auditoria identificou que o município possui uma seção específica para as transferências especiais no portal. No entanto, a listagem estava desatualizada, com apenas duas transferências, conforme Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Imagem do Portal de Transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO.



Emenda	Tipo de Emenda	Autor	Origem	Forma de Registro	Função de Governo	Valor Previsto	Valor Recebido	Objeto	Status de Execução
A Prefeitura de Paraíso do Tocantins, declara inexistência de Emendas Parlamentares no período consultado, 01 de Janeiro de 2025 até 04 de Setembro de 2025. Visualizar Declaração.									
2023388 2000000 03	Individual	CARLOS HENRIQUE GAGLIARI	Federal	Transferência Especial		1.000.000,00	1.000.000,00	SUBSTITUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	Em execução
2020412 2000000 30	Individual	CIRÍACO DAMASC	Federal	Transferência Especial		1.100.000,00	1.100.000,00	ADQUIÇÃO DE VEÍCULO, MOBILIÁRIO EM GERAL E EQUIPAMENTOS DE TI	Em execução

Fonte: Portal de Transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO

150. Ademais, foram detectadas outras deficiências nos mecanismos de transparência ativa, como informações genéricas sobre o plano de trabalho das emendas e ausência de cronograma de execução, resultando no “score” de apenas 43,33% (indicador TAEP), considerado como “regular”.

151. Esse problema é agravado quando se considera que o município também tem demonstrado ineficácia no registro de informações na plataforma Transferegov.br, como apontado no anterior (Achado V.2).

152. A transparência ativa promovida pelo ente federado é útil não apenas para subsidiar o controle social na etapa de execução das transferências especiais, mas também na de prestação de contas (ver IN-TCU 93/2024 e Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025), uma vez que pode auxiliar na compreensão da execução do objeto cujos recursos foram aplicados.

153. Na reunião de encerramento dos trabalhos de campo da equipe, os gestores do município reconheceram as fragilidades encontradas, bem como informaram que estavam reformulando o Portal de Transparência do ente, a fim de atualizar as informações e proporcionar



maior transparência da aplicação dos recursos transferidos para o município.

V.3.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno.

b. Ausência de rotina sistematizada de atualização e de detalhamento das informações no portal de transparência do município.

c. Inobservância de disposições legais sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público.

V.3.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Paraíso do Tocantins/TO

b. Dificuldade de controle institucional e o social sobre a execução das transferências especiais feita pelo município.

V.3.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

*c. Lei 15.080/2024 (LDO 2025), art. 82, § 1º, **in fine**,*

d. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 48, § 1º, II

e. Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024

f. Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP).

V.3.5 Evidências

a. Observações diretas no Portal de Transparência do município de Paraíso do Tocantins/TO (<https://paraíso.to.gov.br/transparencia>), realizadas entre os dias 11/8/2025 e 15/8/2025.

b. Índice obtido pela aplicação do Indicador TAEP

V.3.6 Proposta de Encaminhamento

154. *Considera-se desnecessária, neste momento a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação apontada, e a possibilidade futura de verificação de melhorias pela gestão municipal, por exemplo, por meio do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP).*

155. *Isso posto, propõe-se:*

*a) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência viola o princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e não observa o disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 3)*

Município de Aquiraz/CE

V.4 Cláusulas restritivas no edital do Pregão Eletrônico 01.002/2022PE

Natureza: Regularidade na Execução dos Recursos

V.4.1 Situação encontrada



156. No Pregão Eletrônico 01.002/2022PE, promovido pela Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE, cujo objeto foi a contratação de serviços de videomonitoramento e vigilância monitorada para vias públicas e unidades municipais, com valor inicial de R\$ 3.360.000,00, financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 202440280004 (num total de R\$ 622.719,99), foram identificadas cláusulas restritivas inseridas no edital e no Termo de Referência, sem justificativas técnicas adequadas, a saber (v. peça 92, p. 238, 257, 246, 252, 258, 237 e 256):

- Exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação (itens 6.6.6 do edital e 4.1.8 do TR), em desacordo com o rol taxativo previsto na Lei 8.666/1993, vigente à época, e, atualmente, na Lei 14.133/2021 e, ainda, em desacordo com jurisprudência consolidada do TCU.

- Estipulação de prazo exíguo para execução dos serviços — até cinco dias para início e quinze dias para conclusão, sem possibilidade de prorrogação (itens 10.2 do edital e 12 do TR) — considerado tecnicamente inviável, especialmente diante da necessidade de autorizações externas, como o compartilhamento de postes por concessionárias, cujo prazo regulamentar pode chegar a noventa dias.

- Exigência de profissional de nível superior (engenharia da computação ou elétrica) no quadro permanente da empresa na data de publicação do edital, com atestado de responsabilidade técnica (itens 6.5.3.1 do edital e 4.1.1 do TR), em afronta aos princípios da razoabilidade e à jurisprudência do TCU, que admite comprovação posterior à contratação.

157. Adicionalmente, verificou-se que:

- A pregoeira omitiu-se em relação à impugnação específica da empresa Grupo Smartseg sobre a exigência do contrato com a Enel, embora tenha respondido às demais impugnações, violando os princípios da publicidade e da transparência (peça 92, p. 356-363, 378-380);

- A assessora jurídica emitiu parecer favorável à minuta do edital sem questionar as cláusulas restritivas, contribuindo para a manutenção das irregularidades (peça 92, p. 227-228);

- A assessora jurídica emitiu parecer favorável à homologação sem analisar ou questionar a ausência de resposta à impugnação ao certame (peça 92, p. 588-590).

158. A jurisprudência do TCU também é clara no sentido de que exigências relacionadas a autorizações ou licenças de terceiros – no caso, a existência prévia de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel – devem ser direcionadas exclusivamente ao vencedor do certame, como condição para a assinatura do contrato, e não como requisito de habilitação (Acórdão 1094/2004-TCU-Plenário, 6.306/2021-TCU-2ª Câmara, 1.463/2024-TCU-Plenário, entre outros).

159. Nesse contexto, evidencia-se erro grosseiro da Assessora Jurídica responsável pela análise das minutas do edital, quando emitiu parecer favorável à regularidade do edital e aos anexos sem ressaltar a exigência indevida de documentos não previstos no rol taxativo de habilitação disposto nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 (peça 92, p. 227-228).

160. Evidencia-se, também, erro grosseiro da Pregoeira, que deixou de responder a impugnação da empresa do Grupo Smartseg referente à exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura (peça 92, p. 351), o que constitui uma falha grave no cumprimento de seu dever de conduzir o certame, incluindo a obrigação de revisar cláusulas potencialmente restritivas à competitividade (art. 3º, §1º, I, Lei 8.666/1993; art. 5º, I, Lei 14.133/2021).

161. Em relação à referida exigência, a Enel Brasil, instada a se manifestar pela equipe de auditoria, esclareceu que qualquer empresa interessada pode solicitar autorização para compartilhamento de infraestrutura, desde que apresente os documentos exigidos pelo art. 8º da



Resolução Aneel 1.044/2022. Ressaltou que as solicitações são analisadas em ordem cronológica, com prioridade para prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, e a resposta deve ser fornecida em até noventa dias, conforme o art. 11, § 1º, da Resolução Conjunta 001/1999 (peça 100).

162. *Nesse contexto, observa-se que o serviço de videomonitoramento urbano licitado, por ser voltado à segurança pública municipal e com acesso às imagens restrito a autoridades autorizadas, não se enquadraria, conforme norma da Anatel, contida na Resolução 73/1998, como serviço de interesse coletivo, não recebendo, portanto, prioridade na análise.*

Regulamento dos Serviços de Telecomunicações

Art. 17. Serviço de telecomunicações de interesse coletivo é aquele cuja prestação deve ser proporcionada pela prestadora a qualquer interessado na sua fruição, em condições não discriminatórias, observados os requisitos da regulamentação.

Fonte: Resolução Anatel 73/1998

163. *A situação é agravada quando se considera que os licitantes tinham apenas treze dias corridos para obtenção da autorização para compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará, visto que o aviso de licitação foi publicado em 2/2/2022, com prazo para recebimento de propostas até as 9h de 15/2/2022.*

164. *Essa restrição favoreceu diretamente a empresa Infolink Telecom Ltda., vencedora do certame, que já operava no município de Aquiraz desde 2015 e possuía as autorizações necessárias (v. peça 92, p. 497-516, 519-540). Tal condição conferiu à empresa uma vantagem substancial sobre os demais concorrentes que não dispunham de tempo hábil para obter autorizações equivalentes dentro do prazo estabelecido.*

165. *O Projeto Básico (peça 92, p. 6-7) e o Termo de Referência (peça 92, p. 9-15) não trazem justificativas técnicas para o prazo, configurando falha na fase preparatória da licitação (Acórdão 2158/2015-TCU-Plenário). O edital estabeleceu prazos rígidos para execução dos serviços: cinco dias para iniciar e quinze dias para concluir, vedando prorrogações (cláusulas 10.1, 10.2 e 10.2.6 do edital) (peça 92, p. 246).*

166. *A empresa MOB Serviços de Telecomunicações S.A. impugnou tais prazos, alegando inviabilidade técnica diante de fatores externos, como atrasos na entrega de equipamentos por fornecedores e a exigência mínima de trinta dias pelas companhias de energia elétrica para autorização de compartilhamento de postes (peça 92, p. 366-375).*

167. *Em resposta, a Pregoeira limitou-se a reproduzir manifestação do Secretário de Educação, que, sem apresentar justificativa técnica, considerou o prazo razoável, pois totalizaria vinte dias para realização dos serviços a contar da emissão da ordem de serviço (peça 92, p. 382-384, 387).*

168. *Outro ponto crítico refere-se à exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional, que impunha a presença de profissional no quadro permanente da empresa já contratado na data de publicação do edital (cláusulas 6.5.3 do edital – peça 2, p. 237, e 4.1 do Termo de Referência – peça 2, p. 256). Tais condições restringem indevidamente a competitividade do certame, conforme jurisprudência do TCU (ex.: Acórdão 3043/2009-TCU-Plenário), que admite comprovação por meio de contrato de prestação de serviços sem vínculo trabalhista.*

169. *Registra-se que, em resposta a pedido de esclarecimento (peça 92, p. 349-350), foi admitindo vínculo por CTPS ou contrato reconhecido, contudo, a exigência de contratação prévia ao edital permaneceu, desconsiderando a dinâmica mercadológica e limitando a participação de empresas (peça 92, p. 362-363).*

170. *Por fim, a Assessora Jurídica emitiu parecer favorável à homologação do*

processo licitatório, sem analisar ou questionar a ausência de resposta à impugnação sobre o contrato de compartilhamento com a Enel Distribuição Ceará, contribuindo para a manutenção de cláusulas restritivas que comprometeram a competitividade e geraram indícios de direcionamento em favor de empresas com infraestrutura local prévia, que se sagrou vencedora do certame (peça 92, 588-590).

171. *No mais, no que tange à pesquisa de preços, constatou-se uma variação de 33% entre as propostas, sem que fosse verificada a exequibilidade da menor oferta. Quanto aos preços em si, a ausência de referenciais públicos aplicáveis impossibilitou uma análise conclusiva sobre eventuais irregularidades; contudo, frise-se que houve grande disparidade no valor das propostas (de R\$ 3.360.000,00 a R\$ 30.000.000,00).*

172. *Além disso, não foram identificados elementos suficientes para avaliar a efetividade da fiscalização contratual. No entanto, foi realizada inspeção in loco que confirmou o funcionamento do objeto licitado*

173. *Em remate, os recursos foram aplicados conforme a finalidade da emenda parlamentar, sem irregularidades na classificação contábil ou na destinação, e o saldo remanescente gerenciado por meio de aplicação financeira, com resgates progressivos para pagamento dos serviços contratados.*

174. *Mais detalhes constam na peça 121 do TC 010.856/2025-0.*

Figura 4 – Câmeras IP em vias públicas



Fonte: equipe de auditoria

Figura 5 – Central de Controle e Operações (CCO)





Fonte: equipe de auditoria

V.4.2 Causa(s)

- a. Inobservância dos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade, além da legislação e da jurisprudência do TCU sobre licitações e contratos.*
- b. Fragilidade dos Controles Internos.*

V.4.3 Efeitos

- a. Comprometimento da competitividade e da isonomia no Pregão Eletrônico 01.002/2022PE, considerando que apenas três empresas participaram do certame, com ampla disparidade no valor das ofertas.*
- b. Evidência de direcionamento à empresa vencedora da referida licitação.*

V.4.4 Critérios

- a. Art. 37, caput, CFRB.*
- b. Art. 3º, caput e § 1º, I e II, arts. 27 a 33, art. 41, §1º, da Lei 8.666/1993.*
- c. Art. 5º, e art. 67, I, da Lei 14.133/2021.*
- d. Art. 3º, II, Lei 10.520/2002*
- e. Jurisprudência do TCU – Acórdãos: 1094/2004, 2197/2007, 237/2009, 3193/2014, 1656/2015, 2158/2015, 702/2016, 529/2018, 1463/2024, 1622/2025 (todos do Plenário); 7289/2022 (1ª Câmara); 6306/2021 e 5827/2011 (2ª Câmara)*

V.4.5 Evidências

- a. Processo administrativo do pregão eletrônico 01.002/2022PE (peça 91);*
- b. Resposta à requisição enviada pela equipe de auditoria (peça 100);*
- c. Ficha de Análise – Parte III da Matriz de Planejamento “Parte III – Regularidade na execução dos recursos” (peça 89, p. 21-40).*

V.4.6 Proposta de Encaminhamento

175. Diante das irregularidades identificadas, propõe-se que seja autorizada a constituição de **processos apartados** com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a fim de que, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, sejam promovidas as **audiências** dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (Apêndice K), num prazo de 15 dias, para que apresentem razões de justificativa com vistas à obtenção de esclarecimentos quanto às condutas adotadas e à apuração de eventual responsabilidade individual, em suma (Quadro 4):

Quadro 4 – Informações para audiência dos responsáveis por indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico 01.002/202PE, realizado pela prefeitura do município de Aquiraz/CE

<i>Responsável</i>	<i>Cargo</i>	<i>Conduta / Irregularidade</i>
<i>Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho (CPF 190.759.523-68)</i>	<i>Secretário de Educação</i>	<i>Aprovar o edital do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, contendo as seguintes cláusulas restritivas à competitividade, sem a devida justificativa técnica:</i> <i>a) Exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação, prevista nos itens 6.6.6 do edital e 4.1.8 do Termo de Referência, em desacordo com os arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 (vigente à época), e com jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.094/2004, 2.197/2007, 6.306/2021, 1.463/2024, 1.622/2025, entre outros), o que favoreceu empresas locais, como a vencedora do certame Infolink Telecom Ltda., que já possuía contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará;</i> <i>b) Estipulação de prazo exíguo para execução dos serviços, de até 5 dias para início e 15 dias para conclusão, sem possibilidade de prorrogação (itens 10.1, 10.2 e 10.2.6 do edital e item 12 do Termo de Referência), e sem justificativa técnica adequada. A exigência ignora a necessidade de autorizações externas, como o compartilhamento de postes, cujo prazo regulamentar pode alcançar até 90 (noventa) dias, criando desvantagem competitiva e expondo licitantes a sanções administrativas por fatores alheios ao seu controle, o que afronta os princípios da legalidade, isonomia e competitividade (art. 37, caput, da Constituição Federal; Art. 3º, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; e art. 5º, I, da Lei nº 14.133/2021) e cria vantagem competitiva indevida a empresas locais já integradas à infraestrutura do município, como a vencedora do certame, Infolink Telecom Ltda.;</i>
<i>Éverton Acácio Moraes (CPF 878.008.963-15)</i>	<i>antigo Diretor e atual Secretário de Trânsito e Transporte</i>	
<i>José Eloy da Costa Neto (CPF 008.903.233-05)</i>	<i>Secretário de Cultura</i>	
<i>Jonas Assunção de Aquino Neto (CPF 008.621.533-79)</i>	<i>Secretário de Turismo</i>	
<i>Antônio Napoleão Leite Figueira (CPF 241.757.653-87)</i>	<i>Secretário de Infraestrutura/Obras</i>	
<i>David Faustino de Lima (CPF 010.076.713-35)</i>	<i>Secretário de Saúde</i>	
<i>Loilde Bertouso do Vale (CPF 802.582.393-87)</i>	<i>Secretária do Trabalho e Assistência Social</i>	

		c) Exigência de profissional de nível superior na área de engenharia da computação ou elétrica, já contratado na data da publicação do edital, com atestado de responsabilidade técnica (itens 6.5.3.1 do edital e 4.1.1 do Termo de Referência), em afronta aos princípios da razoabilidade, isonomia e competitividade (art. 37, caput, da Constituição Federal; Art. 3º, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, art. 3º, II, da Lei 10.520/2002; art. 5º, I, da Lei 14.133/2021) e à jurisprudência do TCU, que admite a comprovação posterior à publicação do edital.
Maria Francisca Sousa Gentil (CPF 203.008.673-87)	Assessora Jurídica	a) Emitir de parecer favorável à regularidade da minuta do edital e anexos, sem ressaltar as irregularidades relativas às exigências de habilitação, e parecer favorável à homologação do processo licitatório, sem se manifestar sobre a ausência de resposta à impugnação da empresa Grupo Smartseg referente à exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação. Tal conduta configura erro grosseiro (art. 28, Decreto-Lei 4.657/1942) e concorre para a convalidação de cláusulas ilegais e restritivas à competitividade, em afronta aos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 e aos princípios da legalidade e isonomia (art. 37, caput, Constituição Federal).
Maria Brena Alves dos Santos (CPF 057.568.283-39)	Pregoeira	a) Omitir resposta à impugnação apresentada pela empresa do Grupo Smartseg, que questionou a exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura, argumentando que tal autorização é emitida exclusivamente para contratos ativos, tornando sua obtenção inviável para licitantes sem presença local no Ceará (Processo do Pregão Eletrônico 01.002/2022PE, peça 92, p. 351), descumprindo, com essa omissão, o art. 41, § 1º, da Lei 8.666/1993, e contribuiu para a manutenção de cláusula restritiva e anticompetitiva no edital



Fonte: Equipe de Fiscalização

V.5 Cláusulas restritivas no edital do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE

Natureza: Regularidade na Execução dos Recursos

V.5.1 Situação encontrada

176. No Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, de valor R\$ 1.992.360,00, destinado à modernização e implantação do projeto Aquiraz Cidade Inteligente, o qual foi financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 202440280004 (num total de R\$ 319.740,00), foram identificadas evidências de direcionamento da licitação para beneficiar um licitante específico.

177. Os indícios que, em conjunto, configuram o direcionamento estão detalhados em documento específico do processo e resumidos a seguir (v. peça 104):

- **Aglutinação indevida do objeto** – A unificação de quatro serviços distintos em um único lote, sem justificativa no processo, restringiu o universo de competidores, em afronta à Súmula-TCU 247.

- **Vedação à participação de consórcios** – Ao aglutinar o objeto em lote único e, ao mesmo tempo, vedar a participação de consórcios, dificultou-se a entrada de potenciais interessados em duas frentes: ao criar um objeto multifacetado que limitou a participação de empresas especializadas em apenas um dos segmentos; ao impedir que essas mesmas empresas pudessem se unir para apresentar uma proposta conjunta.

- **Barreira indevida de habilitação** – A exigência de contrato prévio com a concessionária de energia local como requisito de habilitação, e não como obrigação contratual, funcionou como uma barreira para empresas de outras localidades.

- **Especificações técnicas restritivas** – A descrição de componentes internos do Servidor Cloud Core Router, em vez de requisitos de desempenho, remete a fabricante específico e indica soluções e equipamentos que uma empresa já detinha previamente à contratação.

- **Fragilidade na análise jurídica do edital** – A assessoria jurídica da Prefeitura emitiu parecer favorável à minuta do edital sem questionar as cláusulas restritivas, contribuindo para a manutenção das irregularidades.

- **Inexistência fática de competitividade / licitante único** – Como consequência direta dos atos anteriores, o certame contou com a participação de um único licitante, a empresa que se sagrou vencedora, eliminando a disputa por lances, que é a essência da modalidade pregão.

- **Análise flexibilizada de habilitação** – A aceitação de qualificação técnica manifestamente frágil para parcela complexa do objeto – desenvolvimento de software inovador – sugere um nível de tolerância que dificilmente seria aplicado em um ambiente de ampla competição.

- **Empresa com relacionamento anterior com o Município** – A empresa vencedora da licitação, Infolink Telecom, já operava no Município de Aquiraz/CE desde 2015 e possuía as autorizações necessárias da concessionária de energia local, que constava como exigência para a etapa de habilitação do certame.

178. Esse conjunto de fatos mencionados e evidenciados resultou na frustração dos princípios da isonomia, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, culminando em um procedimento licitatório meramente homologatório.

179. Como agravante, o risco de falha na entrega do item de maior complexidade e inovação do projeto, o software mobile "Aquiraz Cidade Inteligente", **concretizou-se**, pois, até o momento da execução da auditoria (setembro de 2025), o aplicativo não foi disponibilizado à

população, frustrando o interesse público que motivou a contratação.

180. Os elementos apresentados como comprovação de sua implementação são insuficientes para atestar a entrega de um aplicativo funcional com os requisitos de alta complexidade exigidos no edital, como realidade aumentada e integração com tecnologia Bluetooth Low Energy. A não disponibilização do aplicativo representa uma falha grave de planejamento e gestão contratual, comprometendo o propósito da contratação do projeto como um todo.

181. Considerando que os gestores municipais afirmaram que não houve qualquer pagamento referente ao aplicativo (peça 103, p. 26), bem como o fato de o seu preço corresponder a apenas 3,8% do valor global do contrato (R\$ 76.164,00 de R\$ 1.992.360,00), não serão adotadas medidas adicionais para apuração de débitos.

V.5.2 Causa(s)

a. Inadequações no planejamento da contratação, que resultaram na aglutinação indevida do objeto, à imposição de barreiras injustificadas de habilitação e especificações técnicas direcionadas.

b. Flexibilização no processo de habilitação da empresa vencedora do certame.

c. Irregularidades na análise jurídica do processo de contratação realizada pela Procuradoria do município

d. Fragilidade dos Controles Internos.

V.5.3 Efeitos

a. Comprometimento da competitividade e da isonomia no Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, considerando que apenas uma empresa apresentou proposta no certame licitatório.

b. Evidência de direcionamento à empresa vencedora da referida licitação.

V.5.4 Critérios

a. Art. 37, caput e XXI, CFRB.

b. Art. 3º, caput e § 1º, I, arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993.

c. Art. 3º, II, Lei 10.520/2002

e. Jurisprudência do TCU – Acórdãos: 1094/2004, 2197/2007, 237/2009, 2158/2015, 529/2018, 1463/2024 e 1622/2025 (todos do Plenário); 6306/2021 (2ª Câmara)

V.5.5 Evidências

a. Processo administrativo do pregão eletrônico 01.010/2022PE (peça 92);

b. Resposta à requisição enviada pela equipe de auditoria (peça 103);

c. Ficha de Análise do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE (peça 104).

V.5.6 Proposta de Encaminhamento

182. Diante das irregularidades identificadas, propõe-se que seja autorizada a constituição de **processo apartado** com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a fim de que, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, sejam promovidas as **audiências** dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (Apêndice K), para que apresentem razões de justificativa com vistas à obtenção de esclarecimentos quanto às condutas adotadas e à apuração de eventual responsabilidade individual, em suma (Quadro 5):

Quadro 5– Informações para audiência dos responsáveis por indícios de irregularidades

no Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, realizado pela prefeitura do município de Aquiraz/CE

<i>Responsável</i>	<i>Cargo</i>	<i>Conduta</i>
<i>Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho (CPF 190.759.523-68)</i>	<i>Secretário de Educação</i>	<i>Aprovação do edital do Pregão Eletrônico 01.010/2022PE, contendo as seguintes cláusulas restritivas à competitividade, sem a devida justificativa técnica:</i> <i>a) Aglutinação indevida do objeto da contratação, sem justificativa técnica, prevista nos itens 1.1 e 7.11 do Edital, em desacordo com o art. 23, §1º, da Lei 8.666/93 (vigente à época) e com a Súmula-TCU 247, o que dificultou a participação de empresas especializadas que poderiam ter apresentado propostas mais vantajosas para parcelas específicas do objeto;</i> <i>b) Exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação, prevista nos itens 6.6.6 do Edital e 4.1.8 do Termo de Referência, em desacordo com os arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 (vigente à época), e com jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.094/2004, 2.197/2007, 6.306/2021, 1.463/2024, 1.622/2025, entre outros), o que favoreceu empresas locais, como a vencedora do certame Infolink Telecom Ltda., que já possuía contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará; e</i> <i>c) Especificações técnicas restritivas para o Servidor Cloud Core Router, sem justificativa técnica, que apontavam para produto de fabricante específico, previstas no item 3.15 do Termo de Referência, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, constantes do art. 3º da Lei 8.666/93 (vigente à época), bem como em desacordo com a jurisprudência consolidada do TCU, refletida na Súmula-TCU 270 e nos precedentes firmados pelos Acórdãos 728/2024-TCU-Plenário, 559/2017-TCU-</i>
<i>Éverton Acácio Moraes (CPF 878.008.963-15)</i>	<i>antigo Diretor e atual Secretário de Trânsito e Transporte</i>	
<i>José Eloy da Costa Neto (CPF 008.903.233-05)</i>	<i>Secretário de Cultura</i>	
<i>Jonas Assunção de Aquino Neto (CPF 008.621.533-79)</i>	<i>Secretário de Turismo</i>	
<i>Antônio Napoleão Leite Figueira (CPF 241.757.653-87)</i>	<i>Secretário de Infraestrutura/Obras</i>	
<i>David Faustino de Lima (CPF 010.076.713-35)</i>	<i>Secretário de Saúde</i>	
<i>Loilde Bertouso do Vale (CPF 802.582.393-87)</i>	<i>Secretária do Trabalho e Assistência Social</i>	
<i>Joaquim Helano Paiva (CPF 777.267.663-87)</i>	<i>Secretário de Esporte, Juventude e Lazer</i>	
<i>Gustavo Rômulo Façanha da Mata (CPF 757.511.943-49)</i>	<i>Procurador-Geral do Município</i>	
<i>Allex Fabianno Pinheiro Brilhante (CPF 469.398.223-72)</i>	<i>Secretário de Finanças</i>	
<i>Vinícius Silva Guimarães (CPF 034.723.175-66)</i>	<i>Secretário de Administração e Planejamento</i>	
<i>José Humberto Bezerra Lima Filho (CPF 621.607.383-</i>	<i>Secretário de Meio Ambiente, Urbanismo, Desenvolvimento Agrário e</i>	

15)	<i>Recursos Hídricos</i>	<i>Plenário e 214/2020-TCU-Plenário, o que favoreceu empresas que já trabalhavam com o equipamento do fabricante correspondente.</i>
<i>Antônio Evaldo Frota Filho (CPF 170.568.103-49)</i>	<i>Chefe de Gabinete do Prefeito</i>	
<i>Maria Francisca Sousa Gentil (CPF 203.008.673-87)</i>	<i>Assessora Jurídica</i>	<i>a) emissão de parecer favorável à regularidade da minuta do edital e anexos, sem apontar a existência de cláusulas manifestamente restritivas no certame, contrárias à legislação e à jurisprudência consolidada do TCU, especificamente o aglutinamento do objeto da contratação sem justificativa técnica e a exigência de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação. Tal conduta configura erro grosseiro (art. 28, Decreto-Lei 4.657/1942) e concorre para a convalidação de cláusulas ilegais e restritivas à competitividade, em afronta aos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 e aos princípios da legalidade e isonomia (art. 37, caput, Constituição Federal).</i>
<i>Maria Brena Alves dos Santos, (CPF 057.568.283-39)</i>	<i>Pregoeira</i>	<i>a) aceitação indevida da documentação de habilitação da empresa Infolink Telecom Ltda., especificamente no que tange à comprovação de capacidade para o desenvolvimento do aplicativo mobile Aquiraz Cidade Inteligente, decidindo por conta própria, sem envolver o setor de tecnologia da Prefeitura, que a licitante estava apta a desenvolver um projeto de software com a envergadura requerida no edital com base em atestados técnicos que não comprovavam experiência prévia da empresa no desenvolvimento de aplicativos similares e em certificados de cursos de curta duração emitidos a poucos dias da data da licitação em nome somente do sócio-proprietário da empresa e não do quadro técnico de funcionários que efetivamente seriam os responsáveis pela implementação do aplicativo, o que representou violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no art. 3º, caput</i>



		da Lei 8.666/93

Fonte: Equipe de Fiscalização

183. Considerando que o contrato se encontra em fase final de execução, diante do princípio da proporcionalidade e o disposto no art. 20, caput e parágrafo único, da Lei de Introdução do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei 4657/1942), não se proporá a anulação da licitação ou do contrato dela decorrente.

V.6 Precariedade das informações registradas na plataforma Transferegov.br acerca das transferências recebidas pelo município

Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.6.1 Situação encontrada

184. As informações cadastradas no sistema Transferegov.br, para as duas transferências especiais fiscalizadas, executadas pela prefeitura de Aquiraz/CE, são precárias e comprometem a transparência e o controle institucional e social da execução dos recursos.

Emenda Parlamentar 2024.26760008

185. Para a referida transferência, foram identificadas as seguintes inconformidades:

a) **Descrição genérica do objeto** (aquisição de material e execução de obra com infraestruturas): era esperado que o objeto mencionasse de forma mais específica que os recursos da emenda seriam utilizados para o recapeamento asfáltico e para pavimentação em pedra tosca.

b) **Descrição genérica da única meta cadastrada, com mera repetição da descrição do objeto** (aquisição de material e execução de obra com infraestruturas): era esperado que o objeto fosse desdobrado em metas específicas, que poderiam detalhar as ruas que seriam recapeadas ou pavimentadas, além do material a ser comprado para a execução das obras.

c) **Ausência de informação sobre a utilização de recursos próprios:** a Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE utilizou, além do recurso da transferência especial, recursos próprios para o pagamento dos materiais adquiridos e das obras de pavimentação executadas, os quais não foram devidamente registrados.

d) **Ausência de informação sobre o rendimento de aplicações:** não houve registro do rendimento das aplicações financeiras realizadas na Caixa Econômica Federal.

e) **Ausência do Relatório de Gestão:** até a presente data, não há registro de prestação de contas, tanto parcial quanto final, embora o objeto já esteja concluído.

186. Segundo informações obtidas por meio do Transferegov.br, o crédito na conta corrente dos recursos decorrentes da emenda parlamentar 2024.40280004, repassados ao município de Aquiraz/CE, ocorreram em 4/7/2024 e 13/12/2024, datas posteriores à edição da IN-TCU 93/2024 (18/1/2024) e da Portaria-Conjunta MF/MPOMGI/SRI-PR 1/2024 (1º/4/2024) – a qual trata de “procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional e superação de impedimentos de ordem técnica”. Seria esperado, dos gestores, conhecimento mínimo acerca do trato das transferências especiais, ainda mais se considerado o valor não desprezível, no caso (R\$ 4.000.000,00).

Emenda Parlamentar 2024.40280004

187. Para a referida transferência, foram identificadas as seguintes inconformidades:



a) **Descrição genérica do objeto** (locação de equipamentos e monitoramento): era esperado que o objeto mencionasse de forma mais específica que os recursos da emenda seriam utilizados para implementar sistema de videomonitoramento no Município e para execução do projeto Aquiraz Cidade Inteligente.

b) **Descrição genérica da única meta cadastrada, com mera repetição da descrição do objeto** (locação de equipamentos e monitoramento): era esperado que o objeto fosse desdobrado em metas específicas, que poderiam detalhar os equipamentos, sistemas e serviços a serem adquiridos.

c) **Ausência de informação sobre a utilização de recursos próprios:** a Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE utilizou, além do recurso da transferência especial, recursos próprios para o pagamento do sistema de videomonitoramento e do projeto Aquiraz Cidade Inteligente, os quais não foram devidamente registrados.

d) **Plano de trabalho encaminhado fora do prazo previsto na Instrução Normativa-TCU 93/2024:** para as transferências especiais realizadas a partir de 2024, os entes beneficiários devem inserir o plano de trabalho no Transferegov.br em até sessenta dias após o recebimento dos recursos; no caso, os valores foram creditados na conta específica da emenda em 2/7/2024, conforme Ordem Bancária 2024OB002688, mas as informações requeridas somente foram cadastradas na plataforma em 16/12/2024, com 104 dias de atraso.

e) **Ausência de informação sobre o rendimento de aplicações:** não houve registro do rendimento das aplicações financeiras realizadas na Caixa Econômica Federal.

f) **Ausência do Relatório de Gestão:** até data da execução da fiscalização (setembro de 2025), não havia registro de prestação de contas, tanto parcial quanto final, embora o objeto já esteja concluído.

188. Segundo informações obtidas por meio do Transferegov.br, o crédito na conta corrente dos recursos decorrentes da emenda parlamentar 2024.40280004, repassados ao município de Aquiraz/CE, ocorreram em 4/7/2024, data posterior à edição da IN-TCU 93/2024 (18/1/2024) e da Portaria-Conjunta MF/MPOMGI/SRI-PR 1/2024 (1º/4/2024) – a qual trata de “procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional e superação de impedimentos de ordem técnica”. Seria esperado, dos gestores, conhecimento mínimo acerca do trato das transferências especiais, ainda mais se considerado o valor não desprezível, no caso (R\$ 1.000.000,00).

V.6.2 Causa(s)

a. Fragilidades no controle interno.

b. Inobservância de normas sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público e das orientações de registros de informação na plataforma Transferegov.br.

V.6.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Aquiraz/CE.

b. Dificuldade para o controle institucional e o social da execução das transferências especiais recebidas pelo município de Aquiraz/CE.

V.6.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.



c. Art. 83, § 1º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024)

d. Art. 2º, § 6º, incisos I a V; e art. 3º, §1º, §2º, incisos I a V da IN-TCU 93/2024

e. Portaria-Conjunta MF/MPOMGI/SRI-PR 1/2024

V.6.5 Evidências

a. Planos de Ação e Planos de Trabalho das Emendas 202426760008 e 202440280004 (peça 100, p. 3-16):

b. Processos de contratação cujos recursos das emendas parlamentares foram utilizados para pagamento das obrigações (peças 91-98);

c. Extratos bancários das contas específicas das emendas parlamentares (peça 88).

V.6.6 Proposta de Encaminhamento

189. *Considera-se desnecessária a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação verificada, o que pode ser feito quando do registro do relatório de gestão no sistema Transferegov.br.*

190. *Isso posto, propõe-se:*

a) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO que o registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma Transferegov.br, realizado após sessenta dias do recebimento dos recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU 93/2024 e o princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A); e que a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais no Plano de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, I a III, da Instrução Normativa TCU 93/2024. (Achado 6)

V.7 Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no portal de transparência do município

Natureza: Transparência e Rastreabilidade

V.7.1 Situação encontrada

191. *O portal de transparência do município de Aquiraz/CE apresentou diversas deficiências no tratamento das informações relativas às emendas parlamentares, em especial na modalidade transferência especial, com destaque para:*

- *Inconsistências e omissões: ausência de registro de determinadas emendas registradas no Transferegov.br, como a emenda 202139360006/2021 (R\$ 321.996,00) e a 202540810002/2025 (R\$ 990.000,00);*

- *Baixo nível de detalhamento: informações limitam-se a valores globais e finalidades genéricas (Saúde, Educação, Infraestrutura), sem identificação partidária dos parlamentares, cronograma de execução ou status atualizado das ações;*

- *Deficiência na atualização: existência de defasagem em relação aos registros da União no sistema Transferegov.br.*

192. *Na análise do nível de transparência com a metodologia TAEP, o resultado do indicador foi de 49,17%, classificado como “regular”.*

V.7.2 Causa(s)



a. Fragilidades no controle interno.

b. Ausência de rotina sistematizada de atualização e de detalhamento das informações no portal de transparência do município.

c. Inobservância de disposições legais sobre gestão responsável e transparência no trato do gasto público.

V.7.3 Efeitos

a. Comprometimento da transparência e da rastreabilidade na execução das transferências especiais recebidas pelo município de Aquiraz/CE

b. Dificuldade de controle institucional e o social sobre a execução das transferências especiais feita pelo município.

V.7.4 Critérios

a. Art. 163-A, CFRB.

b. Art. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º, Lei 12.527/2011.

*c. Lei 15.080/2024 (LDO 2025), art. 82, § 1º, **in fine**,*

d. Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 48, § 1º, II

e. Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024

f. Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares (TAEP).

V.7.5 Evidências

a. Observações diretas no Portal de Transparência do município de Aquiraz/CE (<https://www.aquiraz.ce.gov.br/acessoainformacao.php>), realizadas em agosto de 2025.

b. Ficha de Análise – Parte II da Matriz de Planejamento (peça 89, p. 17-20)

c. Formulário de coleta de dados – Ação 48 “Aquiraz/CE” (Apêndice – A, peça 121).

V.7.6 Proposta de Encaminhamento

193. *Considera-se desnecessária a realização de audiências dos responsáveis, tendo em vista a possibilidade de rastreamento da aplicação dos recursos e de regularização da situação apontada, e a possibilidade futura de verificação de melhorias pela gestão municipal, por exemplo, por meio do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP).*

194. *Isso posto, propõe-se:*

*b) com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, viola o princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e não observa o disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 7)*

VI – ANÁLISE CONSOLIDADA DO CONJUNTO TOTAL DE ACHADOS RELATADOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARTICIPANTES DA AÇÃO

195. *Este capítulo destina-se a apresentar síntese e análise consolidada dos resultados das fiscalizações realizadas por todos os Tribunais de Contas que participaram da ação.*

196. *Com esse propósito, a distribuição dos achados está ordenada por partes, de*

acordo com ordem das questões de auditoria dispostas na matriz de planejamento.

197. *Devido à grande quantidade de achados e/ou constatações relatadas, os achados semelhantes, que tratam de situações equivalentes ou possuem as mesmas causas e/ou consequências foram tratados **aqui** como “situações encontradas”, reunidas e detalhadas em um achado principal agrupador.*

198. *Embora o trabalho tenha abrangido todas as regiões do país, seus resultados não podem ser generalizados para a totalidade dos estados e municípios, em razão de três fatores: (i) a amostra fiscalizada, de **125** transferências é bastante limitada; (ii) não foram empregados critérios estatísticos na seleção final, cada tribunal de contas participante definiu as transferências a serem fiscalizadas conforme os critérios estabelecidos na metodologia e a sua própria capacidade operacional; (iii) a experiência e a maturidade de cada equipe impacta os resultados, a despeito da padronização utilizada nesta Ação.*

199. *Desse modo, os resultados consolidados das fiscalizações, quanto à quantidade e à gravidade dos achados por ente beneficiário e/ou por região não reflete, necessariamente, um padrão nacional, regional ou por ente. Não obstante essa ressalva, os achados constituem referência relevante para futuros trabalhos de auditoria, na medida em que revelam indícios de entes beneficiários e de tipos de ocorrências repetitivas, que merecem análise mais aprofundada.*

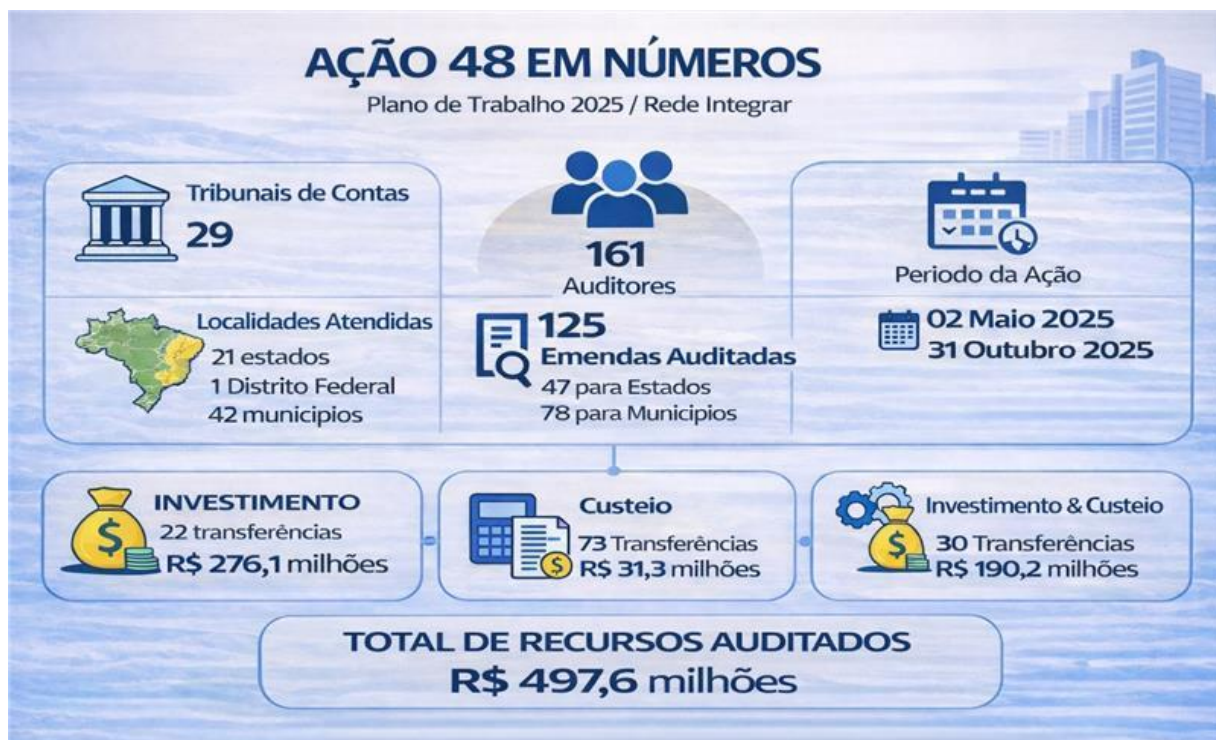
200. *A análise global dos achados permite identificar padrões de problemas que podem ser tratados, de algum modo, tanto pelo sistema de controle quanto pelo MGI, por exemplo.*

VI.1 Esforço efetivo da fiscalização

201. *Inicialmente, havia uma expectativa de uma amostra maior de emendas e transferências a serem fiscalizadas. Contudo, fatores internos a cada tribunal de contas participante acabaram por impactar o esforço efetivo de fiscalização, embora os números citados no parágrafo anterior ainda sejam significativos, considerando a relação benefício-custo, o porte e a complexidade da Ação.*

202. *Não participaram de participar da Ação 48 o Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo (TCE-ES), o Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), o Tribunal de Contas do estado do estado de Tocantins (TCE-TO) e o Tribunal de Contas do estado do município de São Paulo (TCM-SP). O Tribunal de Contas do estado do estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) não encaminhou ao TCU, até a finalização da Ação, o relatório resumido com os resultados de sua fiscalização. O Tribunal de Contas do estado do estado da Paraíba (TCE-PB) fiscalizou apenas transferências especiais destinadas a municípios, não incluindo alguma destinada ao estado da Paraíba. O Tribunal de Contas do estado de Roraima TCE-RR fiscalizou transferências repassadas ao estado, não reportando nenhuma fiscalização de transferência especial destinada a município. A figura 7 resume as principais informações quantitativas da fiscalização realizada:*

Figura 6 – Resumo do esforço de fiscalização conjunta



Fonte: equipe de fiscalização

VI.2 Achados das Fiscalizações e resultado global da Ação

203. Impende ressaltar que o presente capítulo foi elaborado com base em **achados preliminares**, haja vista que, até a conclusão desta fiscalização, **nenhum dos tribunais de contas participantes havia deliberado sobre as suas respectivas fiscalizações**, ou seja, **não houve julgamento de nenhum desses casos**.

204. Em razão da expressiva quantidade das transferências fiscalizadas, e do elevado número de auditores envolvidos, ainda que tenham sido adotados modelos padronizados de papéis de trabalho e de relatórios, verificou-se elevado número de ocorrências, que levou à heterogeneidade na descrição das situações encontradas e dos achados.

205. Com o propósito de uniformizar a análise e facilitar a compreensão dessas ocorrências identificadas durante os trabalhos de campo na fase de execução desta fiscalização — cujos relatórios foram encaminhados ao TCU e se encontram apensadas às peças 78 a 83, foram definidos **dezesseis achados consolidadores (ou agrupadores)**, aos quais se vincularam as respectivas situações encontradas (ver Apêndice B).

206. Para ilustrar essa escolha, observe-se o achado “Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes”, aqui classificado no grupo “Planejamento, Governança e Controles Internos”. Esse achado agrupa onze situações diferentes relatadas pelas equipes de fiscalização. Caso não houvesse o agrupamento, poderiam ser onze achados diferentes, apenas nesse caso. Se cada situação fosse considerada como um achado próprio, este relatório indicaria 71 achados, o que poderia comprometer a compreensão dos resultados do trabalho.

Quadro 6 – Situações relatadas e agrupadas no Achado “Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes”

Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes	
1.	ausência de organograma atualizado, que permita identificar as unidades administrativas responsáveis pelas etapas de planejamento, contratação, execução e fiscalização dos contratos vinculados à emenda parlamen;
2.	inexistência de normativos internos específicos para emendas parlamentares, que estabeleçam de forma clara e formal o fluxo dos processos no âmbito da administração municipal, desde o planejamento da contratação pública até o recebimento definitivo dos objetos contratados;
3.	controle interno inoperante com respeito à execução da despesa de transferências especiais;
4.	falhas/inexistência de segregação de funções;
5.	inexistência de Unidade de Controle Interno ou Controladoria no município;
6.	Unidade de Controle Interno formada exclusivamente por servidores comissionados ou por terceirizados;
7.	falta de estrutura de pessoal para a Unidade de Controle Interno
8.	atividade de controle interno exercida de forma precária, sem a produção de relatórios regulares de auditoria
9.	inexistência de normativos internos, fluxogramas e manuais que padronizem e descrevam as rotinas de controle;
10.	falta de atos formais de designação dos fiscais de contrato e das comissões responsáveis pelo recebimento dos bens ou serviços adquiridos com os recursos da emenda parlamentar, comprometendo a rastreabilidade e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos
11.	acúmulo indevido de funções pela controladoria geral do município (ordenador de despesas e auditor interno)

Fonte: equipe de fiscalização

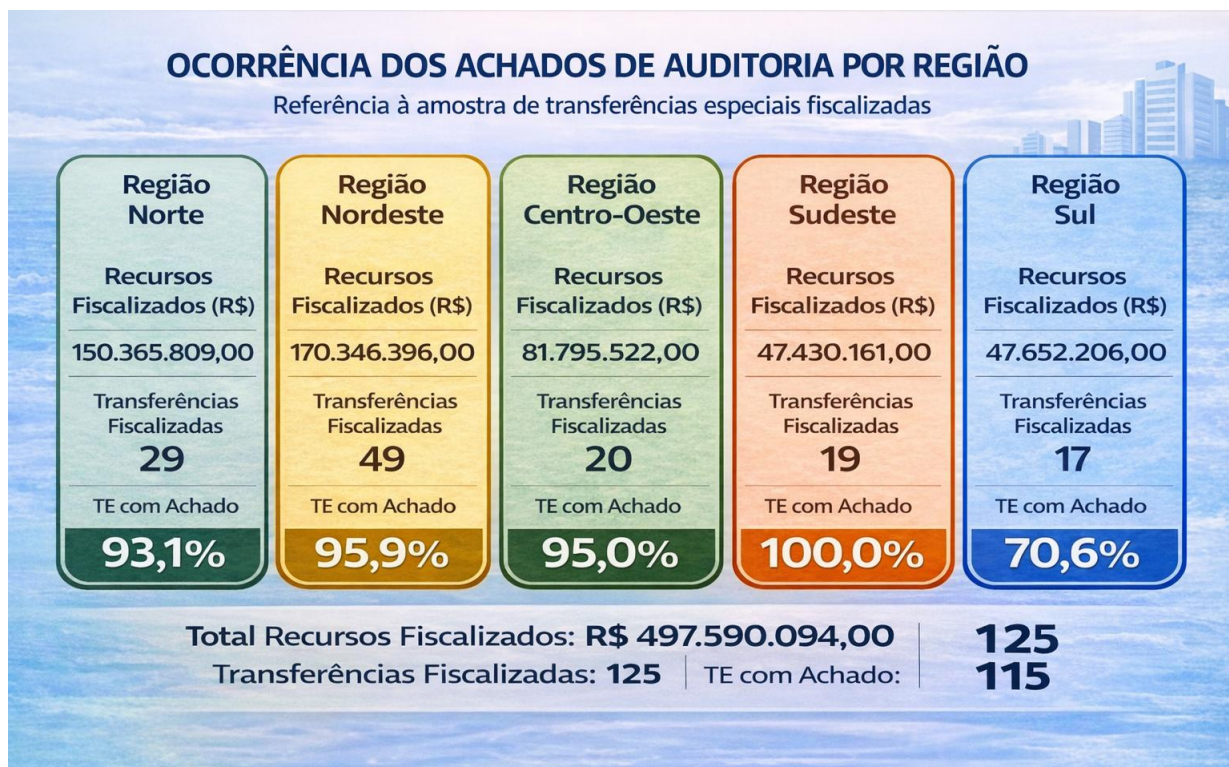
207. O quadro geral de resultados da Ação revela uma situação que merece atenção, devido à parcela relevante de achados, tanto na amostra de transferências especiais fiscalizadas, quanto na amostra de entes em que houve fiscalização, como demonstram as Figuras 7 e 8 a seguir:

Figura 7– Quantitativo de entes e de transferências especiais em que foram evidenciados achados de auditoria



Fonte: equipe de fiscalização

Figura 8 – Ocorrência dos achados de auditoria por região do país, com referência à amostra de transferências especiais fiscalizadas



Fonte: equipe de fiscalização

Figura 9– Resumo dos Achados Agrupadores, por natureza, conforme as questões de auditoria



Fonte: equipe de fiscalização

208. A seguir, apresenta-se a lista dos **achados agrupadores**, separados por grupo de análise, e das respectivas situações relatadas e evidenciadas pelas equipes de fiscalização, como explicado anteriormente. Esses grupos retratam o planejamento da Ação, e as respectivas questões de auditoria (cf. Matriz de Planejamento).

Grupo I – Planejamento, Governança e Controles Internos

Achado 1: Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes (11 tipos de situações relatadas)

Achado 2: Falta Planejamento adequado para a aplicação dos recursos (4 tipos de situações relatadas)

Grupo II – Transparência e Rastreabilidade

Achado 3: Não utilização de conta corrente específica e uso de conta como “conta de passagem” (3 tipos de situações relatadas)

Achado 4: Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no sistema Transferegov.br (3 tipos de situações relatadas)

Achado 5: Ausência ou insuficiência de informação sobre as transferências especiais no portal de transparência do ente beneficiário (amostra em 27 estados e 30 prefeituras) (3 tipos de situações relatadas)

Achado 6: Classificação / contabilização incorreta da receita e da despesa para as transferências especiais (4 tipos de situações relatadas)

Achado 7: Falta de vinculação clara entre recursos e despesas (1 tipo de situação relatada)

Grupo III – Regularidade na Aplicação dos Recursos

Achado 8: Irregularidades graves com prejuízo ao erário (8 tipos de situações relatadas)

Achado 9: Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais (3 tipos de situações relatadas)

Achado 10: Desapropriação / Aquisição irregular de imóvel pela Administração Pública (3 tipos de situações relatadas)

Achado 11: Indícios de fraude à licitação por simulação / conluio (3 tipos de situações relatadas)

Achado 12: Direcionamento indevido do objeto da licitação por especificação excessivamente restritiva, sem justificativa técnica adequada (1 tipo de situação relatada)

Achado 13: Inexistência ou deficiência grave do ETP/TR/PB (Estudo Técnico Preliminares/Termo de Referência/Projeto Básico) (1 tipo de situação relatada)

Achado 14: Diversas irregularidades no procedimento licitatório (10 tipos de situações relatadas)

Achado 15: Diversas irregularidades na execução do contrato (11 tipos de situações relatadas)

Achado 16: A16: Desvio de finalidade na execução da política (2 tipos de situações relatadas)

VI.3 Boas Práticas

209. Deve-se destacar que as equipes de fiscalização que foram a campo também encontraram exemplos de boas práticas na execução dos recursos repassados por meio de transferências especiais, evidenciando situações em que a boa aplicação dos recursos gerou resultados positivos para a população local.

210. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) informou duas ocorrências. A primeira refere-se à Transferência Especial 28850001.2024, no valor de R\$ 1.500.000,00, destinada ao município de Serra Talhada, cujos recursos foram aplicados na implantação do Centro de Parto Normal Ilo Pereira de A. Melo, conforme verificado pela equipe de fiscalização.

211. A segunda diz respeito à Transferência Especial 202439310001, no montante de R\$ 1.000.000,00, destinada ao Estado de Pernambuco e executada pela Universidade de Pernambuco (UPE), que viabilizou a aquisição de equipamentos odontológicos para o Campus Arcoverde (Figura 10), tais como cadeiras odontológicas, fotopolimerizadores, ultrassons com jato e bombas de vácuo, contribuindo para a melhoria do atendimento odontológico prestado à população local.

Figura 10 – Equipamentos odontológicos para a UPE



Fonte: equipe de fiscalização do TCE-PE

212. O Tribunal de Contas do estado do Paraná (TCE-PR), relatou fiscalização na aplicação dos recursos destinada ao estado do Paraná pela TE 30410008.2022, da qual R\$ 1.500.000,00 foram transferidos ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional – Fundepar; que, por sua vez, repassou o recurso para 57 escolas estaduais por meio do Fundo Rotativo para aquisição de material permanente, o que beneficiou muitos estudantes.

Figura 11 – Equipamentos e mobiliário para escolas no estado do Paraná



Ar-condicionado – Escola estadual Princesa Isabel (Mun. Cerro Azul/PR)



Lavadora – Escola estadual Nicolau Copérnico (Mun. Mallet/PR)



Microscópio – Escola estadual Cecília Meireles (Mun. Antônio Olinto/PR)



Coifa – Escola Estadual José Elias da Rocha (Mun. Ponta Grossa/PR)



Projetor – Escola estadual de Vila Velha (Mun. Ponta Grossa/PR)



Mesa de som – Colégio estadual Zacarias C. de Cristo (Mun. Rio Branco do Sul/PR)

Fonte: Equipe de Fiscalização do TCE-PR

VI.4 Análise Consolidada dos Resultados da Ação

213. A partir da consolidação dos achados levantados pelos 29 tribunais de contas participantes da Ação, verifica-se um quadro amplo e multifacetado de fragilidades na execução das transferências especiais, abrangendo desde falhas estruturais de governança e planejamento até irregularidades graves na aplicação dos recursos.

214. As situações encontradas revelam que parte significativa dos entes beneficiários ainda não dispõe de arranjos institucionais minimamente adequados para garantir o uso regular, transparente e eficiente das transferências especiais, comprometendo a rastreabilidade das execuções das despesas, a confiabilidade das informações prestadas e, em última instância, a própria efetividade das políticas públicas financiadas por esses recursos

215. Os achados também demonstram que problemas de natureza sistêmica – como a inexistência de controles internos, a fragilidade no planejamento das contratações e a baixa qualidade das informações inseridas na plataforma Transferegov.br e nos portais de transparência dos entes federados fiscalizados – se articulam com irregularidades na execução, incluindo superfaturamentos, pagamentos indevidos, simulação de competição em licitações e desvios de finalidade.

216. Esses elementos indicam que, embora as transferências especiais tenham sido concebidas para conferir maior agilidade nos repasses e autonomia aos entes federativos, seus mecanismos de implementação ainda carecem de salvaguardas suficientes para prevenir riscos de má gestão e de danos ao erário.

217. Registre-se que a presente fiscalização permitiu, também, confirmar a ocorrência concreta da materialização de riscos na execução dos recursos provenientes de transferências especiais já identificados em fiscalizações recentes realizadas pelo TCU, a exemplo do Acórdãos 1271/2025 (relator: Ministro Antônio Anastasia) e 2845/2025 (relator: Ministro Jorge Oliveira), ambos prolatados pelo Plenário da Corte de Contas:

c) **deficiências de transparência ativa:** ausência de divulgação proativa de informações, com prejuízo para o controle social e para a fiscalização pelos órgãos de controle (Achados 4 e 5);

d) **baixa rastreabilidade:** classificação contábil incorreta da receita/despesa, falta de vinculação clara entre recursos e despesas e ausência de sistemas integrados para monitoramento dos recursos pelos entes beneficiários, com comprometimento para a identificação do fluxo financeiro e da comprovação de sua aplicação (Achados 2, 3, 6 e 7);

e) **irregularidades na aplicação:** a flexibilidade das transferências especiais, aliada à pulverização dos recursos em diversas transferências e à deficiência na fiscalização da execução pelos entes beneficiários, aumentam o risco de uso indevido ou desvios, especialmente em entes beneficiários com baixa capacidade de gestão (Achados 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15);

f) **pulverização de recursos:** a alocação em milhares de projetos, muitos de baixa relevância estratégica, além de reduzir o impacto dos investimentos públicos e comprometer o desenvolvimento sustentável, reduz a capacidade de monitoramento, avaliação e controle da aplicação dos recursos [conjunto de achados de auditoria, conjugado com a quantidade de indicações de transferências (48.229 de 2020 a 2025, tendo sido efetivamente liberados R\$ 27,31 bilhões no período, segundo dados do painel Transferegov.br).

218. Essas constatações evidenciam fragilidades e irregularidades na gestão das transferências especiais da União destinadas aos entes federados, as quais afrontam normas legais e princípios regentes da Administração Pública, agrupadas com base nos grupos já citados:

a) falhas e/ou impropriedades sistêmicas vinculadas ao planejamento, governança e controles internos – Achados A1 e A2;

b) impropriedades e/ou irregularidades que impactam negativamente a transparência e a rastreabilidade dos recursos recebidos por meio de transferências especiais da União, podendo dar causa a irregularidades mais graves – Achados A3, A4, A5, A6 e A7; e

c) irregularidades graves que impactam negativamente a execução dos recursos, com prejuízos para a entrega das políticas públicas à população e até com prejuízo (dano) ao erário – Achados A8, A9, A10, A11, A12, A13, A14, A15 e A16.

219. As situações mais graves verificadas fazem parte do Achado 8 – Irregularidades graves com prejuízo ao erário”, que consolidou diversas constatações que trouxeram prejuízo ao erário. O montante total do dano apurado nesse achado foi de R\$ 16.361.242,79, dividido nas seguintes irregularidades:

Tabela 9 – Montante do superfaturamento total verificado.

Irregularidade	Valor
Superfaturamento e sobrepreço	R\$ 6.008.581,45

<i>Pagamento por química</i>	<i>R\$ 1.125.230,78</i>
<i>Inexecução total ou parcial do objeto com pagamento integral</i>	<i>R\$ 2.822.731,53</i>
<i>Pagamento indevido por serviços não executados e/ou inconsistência entre medições e o realizado</i>	<i>R\$ 1.048.354,10</i>
<i>Pagamentos por serviços executados antes do recebimento dos recursos</i>	<i>R\$ 5.6671.118,00</i>
<i>Pagamento sem comprovação fiscal idônea</i>	<i>R\$ 666.400,51</i>
<i>Pagamento antecipado irregular</i>	<i>R\$ 67.180,52</i>
TOTAL	R\$ 16.361.242,79

Fonte: Equipe de Fiscalização

220. Dessas irregularidades, chamam atenção os casos do município de Macapá-AP e do estado do Amapá. No caso de Macapá-AP, foram identificadas três irregularidades com débito, no montante total de R\$ 4.676.883,58, na execução dos recursos da TE 40790002.2024, conforme segue:

Tabela 10 – Montante do superfaturamento verificado no município de Macapá-AP.

<i>Irregularidade</i>	<i>Valor</i>
<i>Superfaturamento e sobrepreço</i>	<i>R\$ 479.818,67</i>
<i>Pagamento por “química”</i>	<i>R\$ 1.125.230,78</i>
<i>Inexecução total ou parcial do objeto com pagamento integral</i>	<i>R\$ 3.071.834,13</i>
TOTAL	R\$ 4.676.883,58

Fonte: Equipe de Fiscalização

221. Quanto ao estado do Amapá, constatou-se que a Secretaria de Estado de Transporte (SETRAP), na execução dos recursos da TE 39100008.2023, realizou pagamentos no montante de R\$ 5.671.118,00 por serviços “referentes à medição 20 do Contrato. 033/2021 – SETRAP, cujos serviços foram executados durante o mês de julho/2023, e ao reajustamento das medições 4 e 5 do contrato 06/2022 – SETRAP, relativos aos serviços executados no período de junho a julho de 2023”. Assim, no momento do recebimento dos recursos da TE 39100008.2023, “as despesas dos Contratos n. 033/2021 e 006/2022 – SETRAP já se encontravam na fase de liquidação, não devendo haver inversão das fases macros da execução das despesas, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento”.

222. As irregularidades podem ser graves, especialmente no caso de Macapá-AP, em que foram constados três achados com débito, que podem configurar fraude na execução contratual. Conforme entendimento firmado no Acórdão 2.140/2021-TCU-Plenário, o pagamento “por química” (pagamento de item não contratado, utilizando-se um item do contrato) é considerado irregularidade grave, porquanto consubstancia afastamento indevido da licitação (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), crime de falsidade ideológica (art. 299 do Decreto-Lei 2.848/1940), crime de fraude (art. 96 da Lei 8.666/1993), e pagamento de serviços não executados e não liquidados, em afronta à Lei 4.320/1964.

223. Quanto à regularidade na aplicação dos recursos, também merece destaque o

Achado “A9 – Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais”, que agrupou constatações de afronta ao texto constitucional ou a normas legais sobre a execução de transferências especiais, quais sejam:

a) a “utilização de recursos recebidos em finalidade de aplicação diversa da especificada (utilizou-se recursos de investimento em despesa de custeio e vice-versa)”, particularmente no caso de se utilizar receita destinada a investimento em despesa de custeio, considerando que o MGI já faz a distribuição do percentual de 70% de despesa de despesa de capital, conforme previsto no §5º do art. 166-A da Constituição;

b) desvio de objeto e/ou desvio de finalidade, com aplicação dos recursos em objetos diversos dos cadastrados nos planos de trabalho inseridos no Transferegov.br, o que configura afronta ao disposto no inciso II do art. 83 da Lei 14.791/20123 (LDO-2024), assim como ao §1º do art. 82 da Lei 15.080/2024 (LDO-2025), ao inciso I a V, do §6º, do art. 2º, IN-TCU 93/2024, ao art. 7º da LC 210/2024 e ao que decidiu o STF no âmbito da ADPF 854, a partir de exercício de 2024; e

*c) utilização dos recursos em despesas vedadas (**despesas de pessoal**), o que contraria o disposto no inciso I do § 2º, art. 166-A da Constituição Federal.*

224. Ainda sobre a regularidade, o Achado 15 reúne constatações que são decorrentes da “ausência/deficiência de fiscalização do contrato”. A fiscalização do contrato pela administração é uma obrigação legal de alta relevância instituída pelos arts. 104, III, 117, 140, I, “a” e II, “a”, da Lei 14.133/2021 (arts. 58, III, 67, 73, I, “a”, da Lei 8.666/93). O achado possui gravidade elevada, pois indica certo grau de negligência da administração dos entes beneficiários na execução dos recursos de transferências especiais. Em alguns casos, como no município de Miranda do Norte/MA, “sequer foram identificados os documentos inerentes à designação dos fiscais das obras (portarias e comprovativos do legal exercício da função) à época da execução”.

225. Enfatize-se que a ausência/deficiência de fiscalização dos contratos constitui um risco relevante para a ocorrência de diversas irregularidades, entre as quais a não entrega de bens e/ou não prestação de serviços, serviços realizados com baixa qualidade e pagamento por serviços não executados. Deve-se considerar, ainda, que a negligência na fiscalização dos contratos pode se manifestar em ato deliberado da administração, com a intenção de cometer irregularidades mais graves.

226. De outro lado, não se pode olvidar que vários achados sobre irregularidades graves na aplicação dos recursos estão ligados e são decorrência da ausência de um modelo de governança e de fragilidades no sistema de controle interno, aliado à deficiência no planejamento dos entes beneficiários (achados A1 e A2). Essas vulnerabilidades indicam baixa capacidade administrativa dos beneficiários na execução dos recursos recebidos, além de potencializar o risco da ocorrência de irregularidades graves, inclusive com potencial de prejuízo ao erário, o que de fato se concretizou (achado A8).

227. Com relação à deficiência no planejamento, destaca-se a “paralisação de recursos em conta corrente e sem utilização (execução) por longo período”. A constatação foi verificada em cinco entes beneficiários, a saber: i) município de Nhamundá/AM; ii) município do Rio de Janeiro/RJ; iii) estado do Paraná – Universidade Estadual de Ponta Grossa; iv) estado do Maranhão; e v) estado do Rio Grande do Norte. Esses beneficiários receberam parcelas significativas de recursos e não lhes deram a destinação adequada, deixando os recursos parados em conta corrente por longo período, sem utilização.

228. A situação mais grave foi observada no estado do Maranhão, que possui o montante de R\$ 86.402.548,99, correspondente a quinze transferências especiais recebidas nos anos de 2023 e 2024, que estão paradas na conta sem que o estado tenha a indicação de onde os recursos serão aplicados. De acordo com o relatório de auditoria do TCE-MA (p. 21), onze dessas

transferências especiais sequer tiveram o plano de trabalho cadastrado no Transferegov.br.

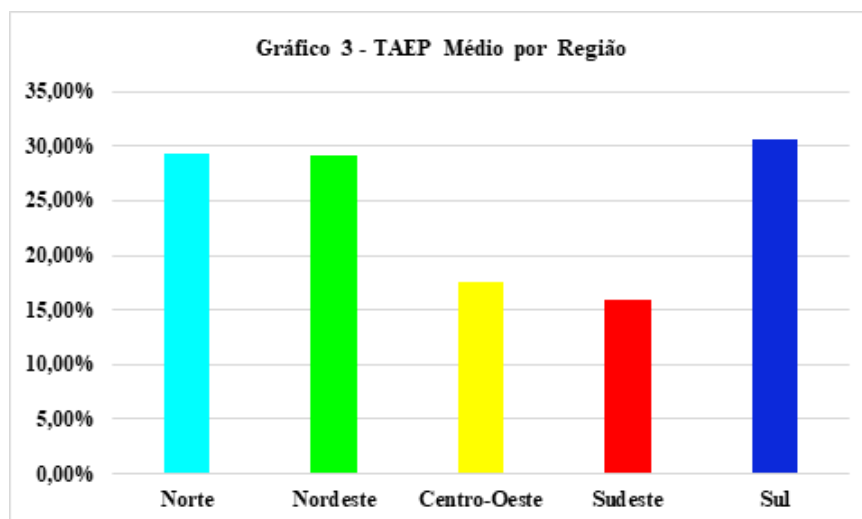
229. Com efeito, o represamento de recursos, deixando-os parados e sem utilização por longo período, vai de encontro ao princípio da eficiência (art. 37, caput, CF) e contrapõe uma das justificativas para a criação de emendas do tipo transferência especial, que seria dar agilidade à liberação de recursos aos entes federados, a fim de que estes pudessem executá-los também com maior rapidez. Essa prática prejudica a execução de políticas públicas, em prejuízo da população, pois parcela significativa de recursos deixam de ser aplicados por ineficiência administrativa.

230. Problemas relacionados com a transparência também foram constatados em grande quantidade e em vários entes beneficiários. A inserção de informações no Transferegov.br é precária, com “ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais” (achado A4). De outro lado, os entes federados não alimentam seus portais de transparência com informações sobre a execução dos recursos (achado A5).

231. Da análise dos resultados obtidos mediante a metodologia TAEP, constatou-se, de maneira geral, uma insuficiência de informações nos portais de transparências dos entes avaliados quanto ao recebimento e utilização de recursos provenientes de transferências especiais. Essa insuficiência viola tanto a Constituição Federal (arts. 5º, XIV; 37, caput e 70, parágrafo único) quanto compromete o dever de divulgação proativa estabelecido na Lei 12.527/2011 (arts. 7º, VI e VII, e art. 8º, § 2º c/c §4º).

232. Sobre o tema, verificou-se que, no âmbito dos governos estaduais, apenas três estados apresentaram resultados considerados satisfatórios, quais sejam: a) Bahia – alta, com índice geral de 81,83% de transparência; b) Pernambuco – adequada, com índice de 72,33% de transparência; e c) Goiás – adequada, com índice de 70,16% de transparência. Por sua vez, 15 estados apresentaram índice insuficiente, enquanto 7 alcançaram índice regular e 2 conseguiram índice baixo (Apêndice H). De forma regionalizada, os resultados são mostrados na Figura 13:

Gráfico 2 – Transparência Ativa: Indicador TAEP médio por região do país



Fonte: elaboração própria

233. Desta forma, a aplicação da metodologia TAEP nas auditorias confirmou que o baixo grau de transparência que caracterizava as transferências especiais persiste, apesar do volume expressivo de recursos repassados. O fato de muitos portais simplesmente redirecionarem o usuário para o portal federal, ou de não publicarem a lista completa e atualizada das emendas, invalida a premissa de transparência ativa e impede o acompanhamento detalhado em tempo real da execução orçamentária e financeira por parte do cidadão e do controle externo.

234. Também foram identificadas situações que vulnerabilizam a rastreabilidade dos

recursos, como a “não utilização de conta corrente específica e uso de conta como conta de passagem” (Achado 3), assim como “classificação/contabilização incorrera da receita/despesa de transferências especiais” (Achado 6) e “falta de vinculação clara entre recursos e despesas” (Achado 7). Ao não utilizarem conta corrente específica para movimentação dos recursos e depositarem os valores em suas contas gerais de impostos (FPM e FPE, principalmente), os entes federados deixam de ter mecanismos mínimos para assegurar que as transferências especiais serão empregadas nos objetos a que se destinam.

235. De outro lado, tanto a classificação de recursos e rendimentos de transferências especiais quanto a vinculação das receitas e despesas geradas com aplicação desses recursos estão devidamente regulamentadas pela STN. O Anexo II da Portaria-STN 642/2019, c/c o disposto nas Portarias STN 923/2021 e 1.128/2021, estabelece que as receitas de decorrentes de transferência especiais devem ser classificadas com o código 1.7.1.9.57.0.0 – Transferência especial da União – transferência corrente, e código 2.4.1.9.51.0.0 – Transferência especial da União – transferência de capital. Contudo, vários entes beneficiários registraram os recursos oriundos de transferências especiais em categorias diversas (Apêndice J).

236. Por sua vez, o acompanhamento das receitas por Fonte ou Destinação de Recursos (FR), obrigação decorrente dos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, da LRF, foi regulamentado pela Portaria-STN 710/2021, que definiu a classificação por fontes ou destinações de recursos a ser observada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Com relação às transferências especiais decorrentes de emendas individuais impositivas ao orçamento da União, previstas no art. 166-A da Constituição Federal, a Portaria-STN 710/2021 determinou a obrigatoriedade de registro na Fonte de Recursos 706 – Transferência Especial da União, assegurando a rastreabilidade e o controle da aplicação dos recursos recebidos. No entanto, verificou-se que vários entes não estão realizando a vinculação adequada entre receitas provenientes desses recursos e as despesas respectivas (achado 6).

237. Nesse contexto, os resultados dessa atuação conjunta oferecem insumos relevantes para o aperfeiçoamento do modelo de transferências especiais, orientando a atuação futura do controle externo brasileiro. Os padrões observados permitem identificar áreas críticas que demandam aprofundamento, como a governança das emendas parlamentares, a qualidade das contratações públicas e a transparência na execução financeira. Ao mesmo tempo, evidenciam a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais dos entes beneficiários, de modo a assegurar que os recursos federais transferidos cumpram seu propósito constitucional e contribuam efetivamente para a prestação de serviços públicos de qualidade à população.

VI.5 Resultado da fiscalização e perspectivas para os Tribunais de Contas

238. Considerando a grande adesão à fiscalização – 29 dos 33 tribunais de contas do país – e os resultados apresentados nos tópicos anteriores, é possível afirmar que a ação foi exitosa, sob o prisma do controle externo. Naturalmente, foram verificadas oportunidades de melhoria, que deverão ser avaliadas para a realização de futuros trabalhos sobre esse tema.

239. O trabalho também foi importante para confirmar o acerto das iniciativas e soluções que já estavam sendo construídas, no âmbito da ADPF 854/DF (pelo TCU, MGI, CGU e AGU) ou pelos próprios tribunais de contas. Essa constatação, juntamente com o fato de que cada tribunal de contas julgará a sua respectiva fiscalização, enseja a desnecessidade de propor, no momento, que o TCU delibere outras propostas estruturantes.

240. Apesar disso, a experiência dessa fiscalização conjunta e o atual contexto sobre as transferências especiais apontam **oportunidades para aprimorar o trato estatal para esse tipo de recurso**, para as quais os tribunais de contas, poderão contribuir quanto à necessidade de:

a) agilizar a implementação efetiva dos Sistemas Únicos e Integrados de Execução

Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic) por todos os entes federados, como exigido pela Lei Complementar 101/2000 e no Decreto Presidencial 10.540/2020, de modo a aprimorar a rastreabilidade na execução da despesa. Nesse sentido, há previsão de uma ação no Plano de Trabalho (PAT) da Rede Integrar para 2026, na iminência de ser divulgado;

b) agilizar a implementação de soluções e ferramentas específicas e especializadas para a gestão financeira dos recursos, como aquelas que estão sendo desenvolvidas pelos bancos oficiais para tal finalidade (Banco do Brasil, Caixa Econômica e Banco do Nordeste), bem como a operacionalização da solução Ordens de Pagamento de Parceria (OPP) para Transferências Especiais no sistema Transferegov.br/MGI (iniciativa já tratada na ADPF 854/DF);

c) garantir que os entes federados estabeleçam, de fato, uma padronização contábil de modo a observar as normas e diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional/STN para as transferências especiais (v. ação do PAT 2026 da Rede Integrar, citado anteriormente);

d) utilizarem-se, de forma cada vez mais intensiva, de soluções tecnológicas para a consecução das necessidades da Administração Pública, a exemplo do Sistema de Compras Expressas/Sicx (Lei 15.266/2025), do Portal Nacional de Compras Pública/PNCP, do Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br, que pode ser utilizado por qualquer ente da federação), de ferramentas de Inteligência Artificial, de georreferenciamento, de geração/registro de imagens etc.

e) considerar, de forma conjunta, o máximo possível dos indicadores de avaliação da gestão pública, como o PNPC/Rede de Controle – Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, o PNTP/STN – Programa Nacional de Transparência Pública, o Ranking Siconfi (Qualidade da Informação Contábil e Fiscal), o IMIL/Rede Integrar (Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações / Governança nas Contratações Públicas), o IDTRU-DL/MGI (desempenho dos recebedores de recursos em transferências discricionárias e legais da União no Transferegov.br) e outros

f) ampliar ou reforçar as formas de capacitação dos gestores, servidores e colaboradores nos entes federados, quanto às transferências intergovernamentais;

g) ampliar as parcerias entre o estado e agentes da sociedade civil para a melhoria da gestão e do controle, a exemplo de possíveis parcerias com as redes de Conselhos de Fiscalização Profissional (em especial dos sistemas CFC/CRCs (contabilidade) e Confea/Creas (engenharia/agronomia)), Observatórios Temáticos e mesmo o cidadão ou MEI (microempreendedores individuais), de modo a ampliar capacidades, controle social e capilaridade do controle (social e institucional).

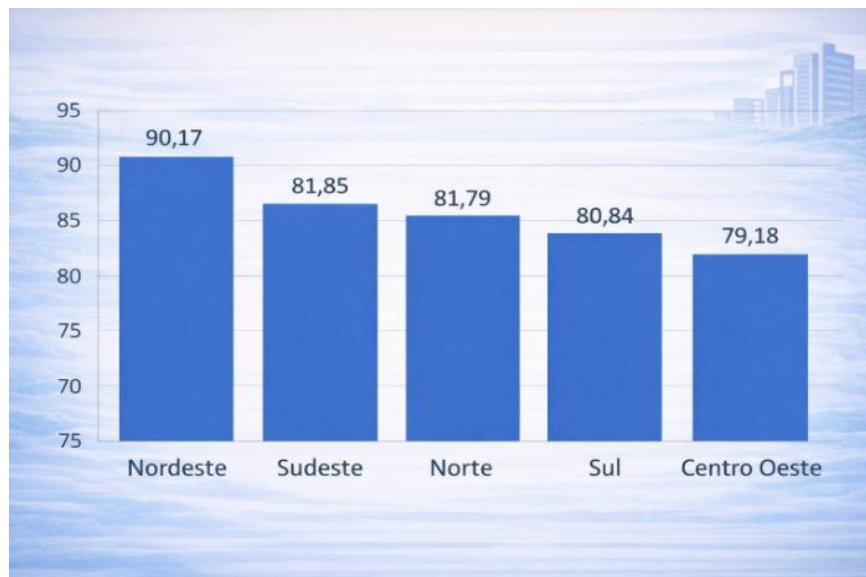
h) aprimorar a transparência ativa na alocação e execução dos recursos, de modo a permitir efetivo controle social e institucional.

i) utilizar, ao máximo possível, informações decorrentes de Inteligência do Controle nesse tipo de fiscalização.

241. *As oportunidades mencionadas ganham mais importância diante da relevância crescente das transferências especiais nas dinâmicas socioeconômicas do país, como mencionado no Capítulo 2 deste relatório (Visão Geral do Objeto), quadro que dificilmente será alterado no curto ou no médio prazo. Apenas para ilustrar, um estudo elaborado pelos pesquisadores Flávio Ataliba Barreto e Rafael Barros Barbosa, e disponibilizado no portal do Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE), em 2024, intitulado “A Dependência dos Municípios do Nordeste das Transferências Intergovernamentais”, com base em dados da STN (segundo os autores), apontou que há uma enorme dependência dos municípios de todo o país com relação aos recursos das transferências intergovernamentais em geral (transferências constitucionais, legais ou voluntárias), como mostra a*

Figura 14:

Gráfico 3 – Transferências intergovernamentais sobre a receita corrente dos municípios brasileiros em 2023 (%)



Fonte: estudo disponível no portal FGV/IBRE

242. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ipea também começou, no segundo semestre de 2025, a publicar uma série de estudos sobre o impacto das emendas parlamentares nas políticas e no orçamento federal, em áreas como saúde, educação, emprego e assistência social, destacando suas implicações para o financiamento das políticas públicas. Ainda faltam estudos sobre os impactos nos entes federados.

243. Outro aspecto relevante refere-se à dimensão territorial do país, que possui 5.570 municípios, circunstância que torna inviável a fiscalização presencial da aplicação desses recursos exclusivamente pelos tribunais de contas, como foi constatado na presente fiscalização. Nesse cenário, impõe-se implementar mecanismos e estratégias complementares de controle, como citado no segundo parágrafo deste tópico.

VI.6 Proposta de encaminhamento para os problemas estruturais identificados

244. As situações identificadas e registradas nos relatórios dos tribunais de contas participantes desta ação de controle estão sendo tratadas em processos próprios, cabendo a cada Corte o julgamento dos objetos por ela fiscalizados. Desse modo, não haverá deliberação do TCU quanto aos achados relativos aos objetos de controle examinados pelos demais tribunais de contas.

245. Não obstante, compete ao TCU deliberar sobre os objetos por ele diretamente fiscalizados e encaminhar do presente relatório (acórdão, relatório e voto) aos principais atores institucionais envolvidos, quais sejam: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), Casa Civil da Presidência da República, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a fim de avaliarem a adoção de providências no âmbito de suas respectivas competências.

246. Em especial, o acórdão, relatório e voto condutor devem ser encaminhados ao STF para subsidiar a instrução da ADPF 854/DF, de relatoria do Ministro Flávio Dino, por força de decisão exarada em 18/2/2025 (item v da decisão).

247. O relatório, o voto condutor e o acórdão também devem ser disponibilizados a todos os tribunais de contas dos estados e dos municípios – ainda que por meio da Atricon / Rede



Integrar, que participaram ou não da fiscalização conjunta.

248. *Adicionalmente, deve-se encaminhar o acórdão, relatório e voto condutor ao MGI, a fim de que utilize as informações como subsídios para orientar os órgãos federais responsáveis pela análise dos planos de trabalho e das prestações de contas (relatórios de gestão) das transferências especiais no sistema Transferegov.br, bem como para que acompanhem o desfecho dos julgamentos das situações examinadas pelos tribunais de contas estaduais e municipais participantes da ação conjunta, de modo a qualificar suas análises.*

249. *Por fim, considerando o disposto no art. 1º da IN-TCU 93/2024, propõe-se **determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que avalie a constatação de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI.*

250. *Há que se considerar que, a despeito de iniciativa tomada na fase de planejamento da fiscalização, de compartilhamento de informações sobre trabalhos recentes da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), ocorreu de ser fiscalizada a transferência especial 4111000-2024, destinada ao município de Miranda do Norte/MA, que já havia sido objeto de auditoria realizada pelo TCU (processo TC), que resultou no Acórdão 1271/2025-TCU-Plenário. Assim, o TCE-MA deverá ser contactado, para que seja evitada duplicidade de ações.*

VII – CONCLUSÃO

251. *A presente auditoria teve por escopo analisar um conjunto previamente selecionado de transferências especiais da União destinadas a estados, municípios e ao Distrito Federal, com o objetivo de verificar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos. Ainda se buscou avaliar a capacidade de planejamento dos entes beneficiários para execução dos recursos recebidos, assim como seus mecanismos de governança e controles internos.*

252. *A fiscalização fez parte de ação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da Rede Integrar (Ação 48 do Plano de Trabalho de 2025), sob a coordenação-geral do Tribunal de Contas da União, juntamente com representantes dos Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.*

253. *A fiscalização ocorreu em âmbito nacional, no período de 2/6/2025 a 31/10/2025, realizada em órgãos e entidades vinculados aos beneficiários das transferências especiais nos municípios, estados e DF.*

254. *Além do TCU, participaram do trabalho outros 28 Tribunais de Contas (TCDF, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-RS, TCE-SC, TCE-SE, TCE-SP, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, TCM-RJ).*

255. *O trabalho foi executado por 161 auditores de controle externo (conforme Apêndice E), em 21 estados, no DF e em 42 municípios, e resultou na fiscalização de 125 transferências especiais, no montante de recursos de R\$ 497.590.094,00.*

256. *Considerando o planejamento e as questões de auditoria, as situações (achados) similares ou de mesma natureza, relatadas pelos tribunais de contas, foram reunidas em “achados agrupadores”. O resultado geral da fiscalização foi dividido em três grupos: (a) Planejamento, Governança e Controles Internos: dois achados, agrupando quinze tipos de situações identificadas; (b) Transparência e Rastreabilidade: cinco achados, agrupando catorze tipos de situações identificadas; e (c) Regularidade na Aplicação dos Recursos: nove achados, agrupando quarenta e dois tipos de situações identificadas*



257. Os achados evidenciam fragilidades e irregularidades na gestão das transferências especiais da União destinadas aos entes federados, as quais afrontam normas legais e princípios regentes da Administração Pública. As vulnerabilidades na capacidade administrativa dos beneficiários das transferências especiais e os problemas na transparência e na rastreabilidade acabam por ensejar as irregularidades na execução. Considerando as informações do parágrafo anterior, observou-se que 59% dos tipos de situações identificadas nas fiscalizações são irregularidades na aplicação dos recursos.

258. Cabe destacar o nível de transparência e de rastreabilidade verificado nas fiscalizações, uma vez que problemas nessas áreas inibem ou comprometem o controle social – e mesmo o institucional. Utilizando um indicador elaborado pelo próprio TCU – Indicador de Transparência Ativa das Transferências Especiais/TAEP (v. Acórdão 2845/2025-TCU-Plenário), a média verificada foi de **26,7** pontos, de um máximo possível de 100 pontos, para a amostra avaliada de 57 portais de transparência dos entes federados avaliados, sendo 27 de Unidades da Federação e 30 de municípios, resultado na classificação “baixa” (na escala insuficiente / baixa / regular / adequada / alta). Quanto ao aspecto da rastreabilidade, chamou a atenção a não observância das normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional por parte dos entes beneficiários (Portarias-STN 642/2019, 923/2021, 1.128/2021 e 710/2021).

259. No quadro geral da fiscalização, chama a atenção o fato de terem sido identificados achados de auditoria em 60 dos 67 entes nos quais houve fiscalização, ou seja, em **89,6%** deles. Quanto às transferências especiais fiscalizadas, foram identificados achados de auditoria em 115, ou seja, em **92,6%** da amostra fiscalizada, de 125 transferências.

260. De uma forma regionalizada, na Região Norte foram identificados achados em 27 das 29 transferências especiais fiscalizadas (**93,1%**); na Região Nordeste, em 47 das 49 da amostra (**95,9%**); na Região Centro-Oeste, em 19 das 20 da amostra (**95,0%**); na Região Sudeste, em 10 das 10 da amostra (**100%**); e, na Região Sul, em 12 da amostra de 17 transferências especiais fiscalizadas (**70,6%**).

261. Diante de todas essas constatações, os tribunais de contas participantes da fiscalização adotaram os encaminhamentos necessários para as irregularidades verificadas em cada uma das fiscalizações por eles realizadas, de acordo com a competência de cada Corte de Contas, conforme o entendimento estabelecido na decisão de 26/9/2025, no âmbito da ADPF 854/DF:

4. Em face disso, cumpre esclarecer que a **competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas (“relatórios de gestão”) decorrentes das “emendas individuais” (RP 6).**

Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas em suas respectivas jurisdições. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de **17 de setembro de 2025**.

(Destaques constam do original).

262. Sendo assim, não cabe propor, nesta fiscalização, a adoção de encaminhamento para averiguar as situações específicas para as quais os tribunais participantes já se incumbiram de apurar.

263. Por outro lado, convém **encaminhar** o acórdão, o relatório e o voto condutor ao MGI para que, na condição de gestor da plataforma Transferegov.br, oriente os órgãos federais responsáveis pela análise dos planos de trabalho e dos relatórios de gestão (e documentos comprobatórios) de transferências especiais sobre os achados verificados nestes autos e da iminência de julgamento pelos tribunais de contas dos estados e dos municípios.



264. Ademais, considerando que este trabalho tem como um de seus objetivos informar o STF sobre a situação atual da execução as transferências especiais, em face das tratativas firmadas entre esta Corte de Contas e o relator da ADPF 854/DF, propõe-se o **envio do acórdão que for preferido nos autos, assim como do relatório e voto** que o fundamentarem, ao relator da aludida ação, para conhecimento das irregularidades verificadas.

265. Devido à importância e às responsabilidades no ciclo orçamentário federal e na atuação junto aos entes beneficiários de transferências especiais, o acórdão que vier a ser preferido nos autos, juntamente com o relatório e voto que o fundamentarem, deverão ser encaminhados ao conhecimento das presidências do Senado Federal (SF), da Câmara dos Deputados (CD) e da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, do Congresso Nacional (CMO); da Secretaria-Geral da Casa Civil da Presidência da República (CCPR), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), para que possam avaliar providências que possam ser tomadas em suas respectivas áreas de atuação.

266. Em relação aos municípios de Paraíso do Tocantins/TO e Aquiraz/CE, que foram auditados diretamente pela área técnica do TCU, propõe-se que sejam emitidas **ciências** das irregularidades identificadas às respectivas prefeituras e, em relação às constatações que prescindem de **audiência** dos responsáveis – achados relativamente ao município de Aquiraz-CE, autuar **processo apartado** para tal fim, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014.

267. Com referência à constatação relatada pelas equipes de fiscalização do TCE-MA, do TCE-MG e do TCE-PI, de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas constitucionalmente vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, propõe-se **determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, diante da competência prescrita na IN-TCU 93/2024, art. 1º, que avalie tais situações em procedimento específico.

268. Por fim, relevante registrar que essa fiscalização conjunta confirmou o acerto de iniciativas que já haviam sido desenvolvidas pelo TCU e demais Tribunais de Contas, o que enseja a desnecessidade, neste momento, de endereçar propostas de recomendações ou de determinações estruturantes para órgãos da Administração Pública Federal.

269. Como exemplos, na ADPF 854/DF, em parceria com o MGI, a CGU e até com a AGU, os seguintes avanços foram confirmados, referentes às transferências especiais: (a) definição, ainda que em decisão monocrática do relator da Ação, da competência do TCU e dos demais Tribunais de Contas relativamente à fiscalização e prestação de contas; (b) aprimoramento das soluções dos bancos oficiais (BB, CEF e BNB) para a gestão financeira dos repasses; (c) implementação das Ordens de Pagamento de Parcerias (OPP), no sistema Transferegov.br; (d) solução para a análise dos planos de trabalho das transferências especiais de 2020 a 2024, diante da ausência de norma específica e vigente, à época, para disciplinar a sua elaboração.

270. Além dessas, outros avanços também podem ser destacados, como a edição da Lei Complementar 210/2024 e da IN-TCU 93/2024; as ações da Rede Integrar em 2025 e 2026 (previstas) para aprimorar ou fiscalizar as transferências especiais, para consolidar a padronização contábil e a implementação do Siafic (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle) pelos entes federados; as iniciativas de capacitação de gestores (como os eventos da Rede Parceria do MGI, ou os Diálogos Públicos, patrocinados pelo TCU).

VIII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

271. Diante do exposto no presente relatório, submete-se a seguinte proposta de encaminhamento:

a. **autorizar**, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a constituição de



processo apartado, a fim de que, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, sejam realizadas as **audiências** dos responsáveis indicados nos itens 175 e 182 do relatório de auditoria (Achados 4 e 5)

b. dar ciência à Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins/TO, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades

b.1 A utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no âmbito do Contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019 para pagamentos no âmbito do contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, registrados no sistema Transferegov.br, representa violação aos princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, caput e 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, além de inobservância do disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024. (Achado 1).

b.2 A ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001, no sistema Transferegov.br, representa violação ao princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, **in fine**, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpra a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF. (Achado 2);

b.3 Que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 3);

b.4 O registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma Transferegov.br, realizado após 60 (sessenta) dias do recebimento dos recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU 93/2024 e o princípio da publicidade preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, e que a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais nos Planos de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, incisos I a III da Instrução Normativa TCU 93/2024. (Achado 6);

c. dar ciência à Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição da República Federativa do Brasil, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, **in fine**, da Lei 15.080/2024 e no Art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024. (Achado 7);

d. encaminhar o acórdão, o relatório e o voto que o fundamentarem ao Supremo Tribunal Federal, para subsidiar a instrução da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, relatada pelo Ministro Flávio Dino.

e. encaminhar o acórdão, o relatório e o voto que o fundamentarem à presidência do Senado Federal, à presidência da Câmara dos Deputados, à presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização – do Congresso Nacional, à Secretaria-Geral da Casa



Civil da Presidência da República, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e à Confederação Nacional dos Municípios, para as providências que julgarem pertinentes;

f. **encaminhar** o acórdão, o relatório e o voto que o fundamentarem ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), de forma a subsidiar sua eventual orientação aos órgãos federais responsáveis pela análise dos planos de trabalho e das prestações de contas (relatórios de gestão) das transferências especiais no sistema Transferegov.br para que acompanhem o deslinde dos julgamentos das situações fiscalizadas pelos tribunais de contas dos estados e dos municípios, de modo a obter mais subsídios para suas análises;

g. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que averigue as constatações relatadas pelo TCE-MA, pelo TCE-MG e pelo TCE-PI de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, respectivamente, diante da previsão do art. 1º da IN-TCU 93/2024;

h. autorizar o **arquivamento** do processo nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, proposta pela AudGestãoInovação, autorizada no processo TC-008.676/2025-9, para analisar conjunto previamente selecionado de transferências especiais (emendas pix), buscando identificar falhas e impropriedades na execução dos recursos e na gestão dessas operações, com atenção aos aspectos de transparência, rastreabilidade e regularidade na aplicação dos repasses.

A fiscalização se desenvolveu como ação conjunta dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da Rede Integrar (Ação 48 do Plano de Trabalho de 2025), sob a coordenação-geral do Tribunal de Contas da União, juntamente com representantes dos Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Além do TCU, participaram do trabalho outros **28** Tribunais de Contas (TCDF, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-RS, TCE-SC, TCE-SE, TCE-SP, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, TCM-RJ), reunindo 161 auditores de controle externo (6 do TCU e 155 dos demais Tribunais de Contas), no período de junho a outubro de 2025, analisando 3 aspectos na aplicação dos recursos de transferências especiais: a) falhas ou impropriedades no planejamento, na governança e nos controles internos; b) transparência e rastreabilidade; c) regularidade na execução dos recursos.

Foram erigidos critérios de materialidade (valor dos repasses), risco (municípios com histórico de irregularidades) e representatividade geográfica para a escolha das transferências auditadas, quantificando o nível de transparência dos entes fiscalizados, segundo o indicador apreciado por ocasião da prolação do Acórdão 2.845/2025-TCU-Plenário (Indicador de Transparência Ativa em Emendas Parlamentares - TAEP).

Para melhor compreensão dos achados de auditoria, a equipe apresentou-os divididos por dezesseis achados consolidadores (ou agrupadores), conforme tabelas transcritas a seguir:

Grupo I – Planejamento, Governança e Controles Internos

Achado 1: Estrutura de governança e controles internos frágeis ou inexistentes (11 tipos de situações relatadas).

Achado 2: Falta de planejamento adequado para a aplicação dos recursos (4 tipos de situações relatadas).

Grupo II – Transparência e Rastreabilidade

Achado 3: Não utilização de conta corrente específica e uso de conta como “conta de passagem” (3 tipos de situações relatadas).

Achado 4: Ausência de informações detalhadas sobre as transferências especiais no sistema Transferegov.br (3 tipos de situações relatadas).

Achado 5: Ausência ou insuficiência de informação sobre as transferências especiais no portal de transparência do ente beneficiário (amostra em 27 estados e 30 prefeituras) (3 tipos de situações relatadas).

Achado 6: Classificação/contabilização incorreta da receita e da despesa para as transferências especiais (4 tipos de situações relatadas).

Achado 7: Falta de vinculação clara entre recursos e despesas (1 tipo de situação relatada).

Grupo III – Regularidade na Aplicação dos Recursos

Achado 8: Irregularidades graves com prejuízo ao Erário (8 tipos de situações relatadas).

Achado 9: Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais (3 tipos de situações relatadas).

Achado 10: Desapropriação/Aquisição irregular de imóvel pela Administração Pública (3 tipos de situações relatadas).

Achado 11: Indícios de fraude à licitação por simulação/conluio (3 tipos de situações relatadas).

Achado 12: Direcionamento do objeto da licitação por especificação excessivamente restritiva, sem justificativa técnica adequada (1 tipo de situação relatada).

Achado 13: Inexistência ou deficiência grave do ETP/TR/PB (Estudo Técnicos Preliminares/Termo de Referência/Projeto Básico) (1 tipo de situação relatada).

Achado 14: Diversas irregularidades no procedimento licitatório (10 tipos de situações relatadas).

Achado 15: Diversas irregularidades na execução do contrato (11 tipos de situações relatadas).

Achado 16: Desvio de finalidade na execução da política (2 tipos de situações relatadas).

1. Destaco a gravidade das irregularidades que fazem parte do “Achado 8 – Irregularidades graves com prejuízo ao erário”, que consolidou diversas situações que retratam prejuízo ao Erário. O montante total do dano apurado seria de R\$ 16.361.242,79, dividido nas seguintes irregularidades:

Irregularidade	Valor
Superfaturamento e sobrepreço	R\$ 6.008.581,45

Pagamento por química	R\$ 1.125.230,78
Inexecução total ou parcial do objeto com pagamento integral	R\$ 2.822.731,53
Pagamento indevido por serviços não executados e/ou inconsistência entre medições e o realizado	R\$ 1.048.354,10
Pagamentos por serviços executados antes do recebimento dos recursos	R\$ 5.6671.118,00
Pagamento sem comprovação fiscal idônea	R\$ 666.400,51
Pagamento antecipado irregular	R\$ 67.180,52
TOTAL	R\$ 16.361.242,79

2. Também merece destaque o Achado “A9 – Aplicação dos recursos de transferências especiais em situações vedadas em normas constitucionais, legais ou infralegais”, que agrupou situações de **afronta ao texto constitucional ou a normas legais** sobre a execução de transferências especiais, quais sejam:

3. a) utilização de recursos em finalidade diversa da especificada, como a utilização de recursos destinados a investimentos em despesas de custeio;

b) desvio de objeto e/ou desvio de finalidade, com aplicação dos recursos em objetos diversos dos cadastrados nos planos de trabalho inseridos no Transferegov.br, em afronta ao disposto no inciso II do art. 83 da Lei 14.791/20123 (LDO-2024), assim como ao §1º do art. 82 da Lei 15.080/2024 (LDO-2025), ao inciso I a V, do §6º, do art. 2º, IN-TCU 93/2024, ao art. 7º da LC 210/2024 e ao que decidiu o STF no âmbito da ADPF 854, a partir de exercício de 2024; e

c) utilização dos recursos em despesas vedadas (**despesas de pessoal**), o que contraria o disposto no inciso I do § 2º, art. 166-A da Constituição Federal.

A equipe de auditoria ressalva, porém, que essas análises foram elaboradas com base em achados preliminares, haja vista que, até a conclusão desta fiscalização, “*nenhum dos tribunais de contas participantes havia **deliberado** sobre as suas respectivas fiscalizações*”.

Ressalto, desde já, que a possibilidade de que Tribunais de Contas Estaduais e Municipais venham a julgar a aplicação de recursos federais recebidos via emendas pix é matéria controversa a ser tratada em tópico específico.

Retornando aos achados de auditoria, apresento, a seguir, síntese do que foi consolidado pela equipe de fiscalização:

a) 59% dos tipos de situações identificadas nas fiscalizações são irregularidades na aplicação dos recursos;

b) a amostra de 57 portais de transparência apontou para o Indicador de Transparência Ativa das Transferências Especiais/TA médio de apenas **26,7** pontos, considerado “baixo”, dentro do máximo de 100 ponto;

c) no quadro geral de fiscalização, foram identificados achados de auditoria em 60 dos 67 entes nos quais houve fiscalização (89,6%);

d) nas transferências especiais, foram identificados achados de auditoria em 115 transferências de um conjunto amostral de 125 (92,6%); e

e) na Região Norte, foram identificados achados em 27 das 29 transferências especiais fiscalizadas (93,1%); na Região Nordeste, em 47 das 49 da amostra (95,9%); na Região Centro-Oeste, em 19 das 20 da amostra (95,0%); na Região Sudeste, em 10 das 10 da amostra (100%); e, na Região Sul, em 12 da amostra de 17 transferências especiais fiscalizadas (70,6%).

4. Esses elementos evidenciam que os mecanismos de implementação das transferências especiais ainda carecem de salvaguardas suficientes para prevenir riscos de má gestão e de danos ao Erário. Como bem apontou a equipe de auditoria, as falhas encontradas revelam a materialização de riscos já identificados em fiscalizações recentes realizadas pelo TCU, a exemplo do Acórdão 1.271/2025 (relator: E. Ministro Antonio Anastasia) e 2.845/2025 (relator: E. Ministro Jorge Oliveira), ambos prolatados pelo Plenário da Corte de Contas:

a) **deficiências de transparência ativa:** ausência de divulgação proativa de informações, com prejuízo para o controle social e para a fiscalização pelos órgãos de controle (Achados 4 e 5);

b) **baixa rastreabilidade:** classificação contábil incorreta da receita/despesa, falta de vinculação clara entre recursos e despesas e ausência de sistemas integrados para monitoramento dos recursos pelos entes beneficiários, com comprometimento para a identificação do fluxo financeiro e da comprovação de sua aplicação (Achados 2, 3, 6 e 7);

c) **irregularidades na aplicação:** a flexibilidade das transferências especiais, aliada à pulverização dos recursos em diversas transferências e à deficiência na fiscalização da execução pelos entes beneficiários, aumentam o risco de uso indevido ou desvios, especialmente em entes beneficiários com baixa capacidade de gestão (Achados 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15);

d) **pulverização de recursos:** a alocação em milhares de projetos, muitos de baixa relevância estratégica, além de reduzir o impacto dos investimentos públicos e comprometer o desenvolvimento sustentável, reduz a capacidade de monitoramento, avaliação e controle da aplicação dessas verbas.

5. Os vários achados sobre irregularidades graves na aplicação dos recursos estão interligados e são decorrência da ausência de modelo de governança efetivo, bem como em razão de fragilidades no sistema de controle interno e da deficiência não só no planejamento dos entes beneficiários como também de sua efetiva falta de capacidade administrativa.

6. Exemplo marcante dessa situação foi observado no estado do Maranhão, que possui o montante de **R\$ 86.402.548,99**, decorrente de quinze transferências especiais, **parado em conta**

sem que se saiba onde os recursos serão aplicados. De acordo com o relatório de auditoria do TCE-MA, onze dessas transferências sequer tiveram o plano de trabalho cadastrado no Transferegov.br.

7. Conclui-se, assim, que o esforço conjunto de fiscalização evidenciou a existência de todo tipo de fragilidade e/ou irregularidade na gestão desses recursos, sejam elas vinculadas ao planejamento, governança e controles internos, sejam relacionadas à transparência e à rastreabilidade dos recursos ou, ainda, relacionadas à execução dos gastos, com efetivo prejuízo para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

A presente deliberação servirá como valioso subsídio ao julgamento da ADPF 854/DF, atendendo à determinação de 18/2/2025, para que a Corte de Contas apresentasse “números, por Estado, referentes ao planejamento ou aos resultados do trabalho realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, por meio da Rede Integrar”, devendo ser comunicada as demais autoridades envolvidas no ciclo de aplicação das transferências especiais.

II

Na divisão de trabalho no âmbito da Ação 48 da Rede Integrar, coube à equipe de auditoria do TCU fiscalizar os municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO, tendo sido selecionadas as seguintes transferências especiais, após a aplicação de critérios de relevância e materialidade:

Paraíso do Tocantins/TO		
Emenda (nº/ano)	Nat. Despesa	Valor (R\$)
38820001-2023	Investimento	10.000.000,00
37750011-2022	Investimento	1.900.000,00
41860019-2024	Custeio	1.417.425,00
Aquiraz/CE		
Emenda (nº/ano)	Nat. Despesa	Valor (R\$)
26760008-2024	Investimento	4.000.000,00
40280004-2024	Custeio	1.000.000,00

Em relação ao município de Aquiraz/CE, a auditoria identificou cláusulas restritivas no Pregão Eletrônico 01.002/2022-PE, para contratação de serviços de videomonitoramento e vigilância monitorada, com valor inicial de R\$ 3.360.000,00, financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 2024.40280004, tais como: exigência indevida de contrato de compartilhamento de infraestrutura com a Enel Distribuição Ceará como requisito de habilitação; estipulação de prazo exíguo para execução dos serviços; exigência de profissional de nível superior na data de publicação do edital; e omissão da pregoeira em relação à impugnação específica sobre a exigência do contrato com a Enel e a expedição de parecer favorável à minuta do edital, à despeito das cláusulas restritivas.

No Pregão Eletrônico 01.010/2022-PE, de valor R\$ 1.992.360,00, cujo objeto é a modernização e implantação do projeto Aquiraz Cidade Inteligente, financiado parcialmente com recursos da emenda parlamentar 2024.40280004, também foi identificado possível direcionamento da licitação, em razão da aglutinação indevida do objeto, vedação à participação de consórcios, barreira indevida de habilitação, especificações técnicas restritivas, fragilidade na análise jurídica do edital,



inexistência fática de competitividade com a consequente presença de licitante único, análise flexibilizada de habilitação e a existência de relacionamento anterior da licitada com o município.

Em relação a essas duas irregularidades, determino a **constituição de processos apartados**, para que se promova a audiência das autoridades responsáveis, segundo a Matriz de Responsabilidade (Apêndice K; peça 124, p. 164-185), em razão dos indícios de restrição ao caráter competitivo e direcionamento das contratações decorrentes dos Pregões 01.002/2022-PE e 01.010/2022-PE, conduzidos pelo município de Aquiraz/CE.

Ainda na situação do município de Aquiraz, foram apontadas irregularidades passíveis de expedição de **ciência**, nos termos do art. 9º, da Resolução-TCU 315/2020, tais como: registro intempestivo de planos de trabalho na plataforma transferegov.br (104 dias de atraso), além da escassez, da baixa qualidade e da inconsistência das informações sobre as transferências especiais no portal de transparência próprio do município, dificultando o controle social da aplicação dos recursos.

Na análise *in loco* realizada pelo TCU, no município de Paraíso do Tocantins/TO, foram selecionadas 3 emendas para avaliação: 38820001-2023, 37750011-2022 e 41860019-2024. As irregularidades identificadas não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análoga, cabível, assim, a expedição de ciência.

O primeiro ponto é a falta de segregação bancária dos recursos recebidos. Realizando depósitos em conta única da Fazenda local, permitiu-se a execução do Contrato 43/2023, no valor total de R\$ 5.919.396,99, para serviços de ampliação da rede de iluminação pública e instalação de iluminação de LED – Substituição de iluminação pública, embora os recursos de transferência especial totalizassem apenas R\$ 1.000.000,00.

Além da execução de despesas com recursos de outras fontes vinculadas, bem como a insuficiência da previsão de recursos iniciais para custear a totalidade do serviço de iluminação pública, é evidente que a condução do processo de execução da despesa pública é contrária aos princípios da transparência e rastreabilidade, dificultando estabelecer relação entre fonte de recursos e serviços executados.

Outra conduta reprovável é a inserção de informações genéricas no plano de trabalho divulgado, bem como a ausência de relatório de gestão, tomando-se, como exemplo, a transferência especial 2023.38820001, no valor de R\$ 10 milhões, cuja meta registrada nos sistemas informatizados era a mera reprodução textual do próprio plano de trabalho, sem critérios quantificáveis para avaliar as metas executadas.

Na obrigação de inserção dos relatórios de gestão parcial, ainda que houvesse empecilhos para inserção das informações no portal transferegov.br, não existem limitações para que o ente municipal torne públicos os relatórios de gestão em seu portal de transparência, como consectário direto dos princípios de transparência e controle social, permitindo o acompanhamento eficaz das obras e serviços executados.

Em relação à fiscalização executada pelos auditores do TCU, acompanho integralmente o encaminhamento proposto.

III

Em relação ao trabalho conjunto de fiscalização, a equipe deste Tribunal informa, em seu relatório final de auditoria, que teria sido acordado, na fiscalização coordenada com os diversos Tribunais de Contas, que cada órgão fiscalizador seria responsável pelo ciclo completo de controle, qual seja, as ações de fiscalização (planejamento, execução e elaboração do relatório) e julgamento de eventuais responsáveis.



Ocorre que jamais foi submetido à deliberação deste Relator, nem foi por mim autorizado, o arranjo definido pela equipe de auditoria, em relatório final, no sentido de que caberia ao TCU apreciar tão somente as transferências que auditou diretamente, além da consolidação dos achados dos diversos Tribunais.

Para melhor compreensão dos fatos, convém rememorar que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Vital do Rego, acolheu a tese de que a fiscalização da regularidade das despesas realizadas com recursos de transferências especiais (emendas pix) seria de competência do sistema de controle local, cabendo ao TCU tão somente o papel de fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

A partir da tese sufragada por essa deliberação, foi editada a IN-TCU 93/2024, que estabeleceu normas para a *“fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das emendas individuais impositivas alocadas por meio das transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, para fins de verificação do atendimento das condicionantes impostas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A do mencionado dispositivo constitucional”*.

Conforme assentado no §2º, do art. 1º dessa IN, caberia ao sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos, com a devida instauração do processo de tomada de contas especial.

O Capítulo II dessa norma, intitulado “Da Transparência e Verificação do Atendimento das Condicionantes Constitucionais”, cuida do ponto central da Instrução Normativa, qual seja, a maneira como os entes federados, beneficiados com as transferências especiais, devem dar transparência à execução dos recursos, para fins de verificação do atendimento das condicionantes constitucionais.

Ocorre que, em 1º/8/2024, no âmbito da ADI 7.688/DF, que trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 166-A da Constituição Federal, foi expedida decisão liminar, posteriormente referendada pelo Plenário do STF, que dentre outras deliberações definiu que a fiscalização das transferências especiais caberia tão somente ao TCU e CGU:

2) que as transferências especiais (‘emendas PIX’) **sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal**, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). **Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU**, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição;

Na sequência, em 08/08/2024, no âmbito da ADI 7.695/DF, que trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela PGR contra o art. 166-A da Constituição, o E. Ministro Flávio Dino entendeu *“cabível o deferimento, em parte, da tutela requerida, inclusive para o fim de prevenir a responsabilidade penal e civil de agentes públicos”*. Na ocasião, o relator consignou que *“os demais pedidos, inclusive a declaração de inconstitucionalidade definitiva dos dispositivos impugnados, os quais instituem as transferências especiais (‘emendas PIX’), seriam apreciados por ocasião da apreciação da decisão de mérito”*.

Em 2/12/2024, no âmbito da ADPF 854/DF, o E. Ministro Flávio Dino teceu as seguintes considerações a respeito da competência do TCU e a fiscalização das emendas pix:

76. Relativamente ao caput do art. 7º da LC nº. 210/2024, ênfase a determinação de destinação preferencial das “emendas PIX” a obras inacabadas, independentemente de quem seja o autor da emenda. Quanto ao parágrafo único, ressalto que a adequada interpretação do dispositivo em face do decidido por este STF, bem como da meta

constante no item 17, i, desta decisão, requer que a **“apreciação” das “emendas PIX” pelo TCU seja compreendida como a competência da referida Corte de Contas para fiscalizar e julgar as contas relativas à modalidade de emenda em questão, nos termos da Constituição**, uma vez que subsiste interesse da União em virtude da origem (federal) do recurso, o que atrai a incidência do art. 70, parágrafo único, da CF. **Desde logo, consigno que nenhuma norma regimental ou administrativa pode “flexibilizar” ou modificar tal competência de estatura constitucional.** Adicionalmente, deve ser reconhecida a competência da CGU e da Polícia Federal para controlar e investigar, respectivamente, a execução de “emendas PIX”, em consonância com a decisão do Plenário deste STF, acima reproduzida. **Ademais, a prestação de contas dessa modalidade de emenda deve se dar nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida**, conforme apontado em Nota Técnica pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. (grifos no original).

Restou evidenciada nessa decisão, mais uma vez, a competência plena do TCU para fiscalizar a execução e julgar as contas relativas à execução das emendas pix, e que *“nenhuma norma regimental ou administrativa pode ‘flexibilizar’ ou modificar tal competência de estatura constitucional”*.

Posteriormente, em 4/12/2024, ao referendar outras medidas, e em apreciação conjunta da ADPF 854 e ADIs 7688, 7695 e 7697, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência desta Corte de Contas, tendo sido assim consignado na parte dispositiva do referido *decisum*:

6. Também fica explicitado que **o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de ‘emendas PIX’** - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - **é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União**, sem prejuízo de **colaborações eventuais** dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que **a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas**. Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às ‘emendas PIX’ anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma Transferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024;

Trata-se de Acórdão proferido em controle concentrado de constitucionalidade e, por essa razão, oponível *erga omnes*, ou seja, apto a produzir efeito vinculante contra todos os órgãos do Judiciário e da administração pública, além de possuir efeito retroativo. Nos termos desta deliberação, os recursos permanecem sendo recursos federais, plenamente sujeitos à fiscalização deste Tribunal de Contas, que é órgão constitucionalmente competente para fazê-lo em sua inteireza, não podendo a Corte de Contas se limitar a apreciar o atendimento às condicionantes estipuladas na CF/88.

A natureza federal dos recursos fica ainda mais explícita com a definição da **competência da Polícia Federal** para investigação de eventuais crimes na execução dessas emendas. Caso os recursos fossem de titularidade dos entes estaduais e municipais, a matéria seria de competência das polícias civis estaduais.

O STF referendou, assim, a tese que defendi no voto vencido que apresentei por ocasião da prolação do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário.

Como consequência da decisão tomada pelo STF, restou superado o entendimento acolhido por este Tribunal no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, bem como restou superado o teor da IN-TCU 93/2024, que se afigura incompatível com a orientação emanada pela Suprema Corte.

Nesse contexto, foi submetida à minha deliberação, em 21/05/2025, a Proposta de Ação de Controle 3014, tratando de proposta de auditoria para fiscalização da execução das transferências



especiais (peça 2 do TC 008.676/2025-9). Constatou expressamente da motivação dessa ação o fato de que *“A execução da Ação 48 Ação integrada para fiscalização de transferências especiais, prevista no Plano Anual de Trabalho de 2025 da Rede Integrar, representa uma oportunidade estratégica para fortalecer a atuação coordenada no tema, especialmente diante da recente decisão do STF que alterou a competência para a fiscalização dessas transferências”*.

Ainda no TC 008.676/2025-9, merece registro a manifestação da SecexEstado, segundo o que *“A decisão proferida na ADPF 854/DF alterou significativamente as competências desses órgãos, exigindo uma urgente redefinição das estratégias e metodologias de atuação do TCU e dos TCEs/TCMs frente a esse novo contexto normativo”* (peça 4 do TC 008.676/2025-9).

Apresentada a mim essa proposta de fiscalização, contendo esses exatos termos, autorizei a execução da ação, uma vez que aparentava observar o que havia sido decidido na ADPF 854: **o ciclo completo de fiscalização e de julgamento de contas derivadas de “emendas pix” seria de responsabilidade do Tribunal de Contas da União.**

Causa, assim, enorme perplexidade, receber o relatório de auditoria afirmando que uma das premissas acordadas na estratégia global de fiscalização para a Ação 48 da Rede Integrar foi a de que cada um dos tribunais de contas participantes realizaria o ciclo completo da ação de controle, ou seja, a fiscalização em si (planejamento, execução e elaboração do relatório) e o respectivo julgamento (incluindo eventuais responsáveis).

Trata-se não apenas de, no meu sentir, inversão do que restou decidido pelo Pleno do STF, mas também de adoção de premissa na fiscalização que jamais foi discutida com o Relator, a quem cabe presidir a instrução do processo, nos termos do art. 157 do Regimento Interno.

Não fosse o bastante, enquanto a presente auditoria era executada, a AGU encaminhou mensagem ao relator da ADPF 854, Ministro Flávio Dino, mencionando a atuação do TCU e dos demais Tribunais de Contas locais, indicando a necessidade de coleta de informações precisas sobre o real estágio de análise dessas fiscalizações pelas Cortes de Contas locais.

Incontinentemente, em 17/09/2025, o E. Ministro Flávio Dino exarou despacho em que asseverou ser imprescindível que fossem consideradas as balizas definidas pelo Plenário do STF quanto à **competência exclusiva do TCU** para o julgamento das contas referentes às “emendas PIX”, sem prejuízo da cooperação dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios:

Os julgamentos de contas eventualmente realizados pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios **são nulos**, não se prestando a substituir o juízo constitucionalmente reservado ao TCU. Tais atos são **ivados de vício de competência**, pois o exercício **da função de julgamento das contas relativas a recursos da União é atribuição exclusiva do TCU**, nos termos do art. 71 da CF.

As unidades técnicas envolvidas na execução da presente auditoria, ao tomarem ciência de decisão do STF, incompatível com a linha de atuação que adotaram, tinham o dever de buscar orientação com quem de direito, qual seja, o Relator que preside a instrução do processo e a quem cabe definir os rumos do trabalho.

Todavia, adotaram caminho diverso e, sem nenhuma autorização ou concordância, levaram ao STF “Solicitação de Esclarecimento”, **que não consta dos autos**, a respeito dos procedimentos adotados na auditoria, fazendo, no meu sentir, indevida distinção entre TCEs instauradas em razão de processos de prestação de contas e TCEs decorrentes de fiscalizações, como se ambas não tratassem da mesma matéria, qual seja, o julgamento das contas relativas a recursos da União.

Buscava-se, assim, manter a distribuição concorrente de competências imaginada por ocasião da edição da IN-TCU 93/2024, e base do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Atricon, mas incompatível com o teor das deliberações vidas do STF.



Após apresentar o mecanismo desenhado para a presente fiscalização, a Segecex indagou ao STF, **fora dos autos**, acerca da conformidade desse procedimento com o despacho de 17/9/2025, proferido no âmbito da ADPF 854/DF, no que se refere à atuação do TCU e dos tribunais de contas locais na análise das prestações de contas relativas à aplicação de recursos oriundos de transferências especiais.

O Relator, Ministro Flávio Dino, tomando como corretas as informações encaminhadas pelo TCU, no sentido de que havia distinção entre os tipos de tomadas de contas especiais, respondeu ao questionamento nos seguintes termos:

4. Em face disso, cumpre esclarecer que **a competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas (“relatórios de gestão”) decorrentes das “emendas individuais” (RP 6)**. Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas **em suas respectivas jurisdições**. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de 17 de setembro de 2025.

Quero crer, porém, ser absolutamente inviável interpretar a resposta tal como apresentada como compatível com a competência exclusiva do TCU para fiscalizar e julgar a utilização de recursos federais, mormente quando se sabe que os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais não possuem jurisdição sobre utilização de recursos da União, pois o critério para definição de competência é a origem dos recursos.

Aliás, a origem dos recursos não apenas define a competência para o julgamento de contas. Ela marca também as competências do TCU (art. 71, incisos II, VI e VIII, da CF/88), da Justiça Federal (art. 109, da CF/88 e art. 27 da Lei Complementar 141/2012) e do Ministério Público Federal (art. 129, da CF/88).

Convém rememorar que a emenda constitucional que acrescentou à Carta Magna o art. 166-A nada trouxe de inovação em termos de fiscalização de recursos, **tendo sido rechaçada, no Senado Federal, a proposta de que esses recursos seriam fiscalizados pelos entes recebedores**.

Permito-me transcrever trecho da instrução da unidade técnica (peça 29 do TC 032.080/2021-2) que trata da análise do processo legislativo de aprovação da PEC 48/2019, uma vez que bem evidencia que o Poder Legislativo (Constituinte Derivado) optou por não inovar quanto à competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar tais recursos:

74. Consoante visto, a matéria originou-se no Senado Federal, porém, em razão de o texto aprovado nesta Casa ter sofrido significativa alteração ao longo da tramitação na Câmara dos Deputados, teve a PEC de ser novamente analisada pela Casa Senatorial. Nestes termos, o SF atuou como casa revisora, e é nesta qualidade que se devem entender as ponderações articuladas no Parecer do relator no âmbito da CCJ/SF.

75. Na oportunidade, deixou-se claro a inconveniência de se promover alterações na sistemática de fiscalização e controle de recursos federais transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios. Nesse sentido, decidiu o SF retirar da PEC 48/2019 as menções que se faziam sobre a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos a título de transferência especial e com finalidade definida.

76. **O objetivo da supressão é o declarado pelo então Senador Antônio Anastasia: não inovar em matéria de controle e de fiscalização da execução orçamentária**, sendo esta a forma como se infere a vontade do legislador. Neste sentido, ao retirar os parágrafos que se referiam à fiscalização dos recursos, **o SF não aceitou a proposta de conferir aos órgãos de controle interno, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, e aos tribunais de contas junto aos entes**



federados, sob suas respectivas jurisdições, a competência fiscalizatória dos recursos do orçamento da União (emendas individuais) repassados na modalidade de transferência especial. (grifou-se)

Essa é característica essencial que merece ser destacada: as disposições introduzidas pelo art. 166-A da CF/88 não trazem modificações na sistemática de fiscalização e controle das transferências de recursos federais a entes subnacionais, não havendo competências fiscalizatórias distintas em razão de as transferências se darem na modalidade de transferência especial ou transferência com finalidade definida.

Em se tratando transferências via convênio ou outros instrumentos, cabe aos Tribunais Estaduais e Municipais julgar apenas a aplicação de recursos locais, empregados a título de contrapartida, mas não podem eles julgar a utilização de recursos federais por ausência de competência e jurisdição.

Há competência concorrente, por certo, na fiscalização de recursos do Fundeb, uma vez que repasses que são receita do município que se misturam com repasses complementares da União, mas aí também resta preservada a competência do TCU para apreciação da complementação, como restou decidido pelo STF no julgamento da ADI 5.791/DF. Semelhantemente, pode haver competência concorrente quando houver a mistura de recursos de mais de um ente federativo, a exemplo de repasses do SUS efetuados diretamente à conta dos fundos municipais de saúde, fato que torna justificável a atuação dos Tribunais de Contas locais.

Na atual conformação definida pelo STF, os recursos recebidos via transferências especiais não podem ser caracterizados como recursos de fontes mistas, nem configuram recursos de competência concorrente, razão pela qual não há de se cogitar de competência concorrente.

Em todo caso, penso que é possível, **excepcionalmente**, admitir a competência concorrente apenas e exclusivamente porque os recursos repassados até próximo ao final do exercício de 2024 efetivamente se misturaram com recursos estaduais e municipais, já que não havia sido instituída exigência de conta corrente específica que impedisse a confusão entre recursos federais e locais.

Havendo, assim, confusão entre recursos próprios e recursos federais, e ante o entendimento até então vigente quanto à competência do TCU, revela-se adequado que os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais possam contribuir no esforço de fiscalização, executando e julgando a aplicação dos recursos recebidos até o final de 2024.

No mais, é importante ressaltar que o entendimento de que caberia aos Tribunais de Contas locais julgar a aplicação das emendas pix pode ter prosperado ao tempo do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário e da edição da IN TCU 93/2024, mormente ante a interpretação equivocada do que dispõe o § 2º, inciso II, do art. 166-A. Todavia, com a série de decisões monocráticas e colegiadas do STF, incompatíveis com essa tese, não é razoável continuar a aceitar a flexibilização da competência desta Corte, o que já foi amplamente rechaçado pela Egrégia Corte.

Faz-se urgente a rediscussão da matéria e a atualização da IN TCU 93/2024, em especial porque definida pelo STF a tese de que compete ao TCU a fiscalização da aplicação desses recursos.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1122/2026 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 010.856/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Município de Aquiraz/CE (07.911.696/0001-57) e Município de Paraíso do Tocantins/TO (00.299.180/0001-54).
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos, Município de Aquiraz/CE e Município de Paraíso do Tocantins/TO.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade com aspectos operacionais, realizada nos municípios de Aquiraz/CE e Paraíso do Tocantins/TO, para avaliar a transparência, a rastreabilidade e a regularidade da aplicação de recursos repassados por transferências especiais (emendas pix);

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. autorizar, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a constituição de processos apartados para realizar as audiências dos responsáveis indicados nos itens 175 e 182 do relatório de auditoria (peça 124);

9.2. dar ciência ao município de Paraíso do Tocantins/TO, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes irregularidades:

9.2.1. a utilização de recursos da transferência especial 2023.388200001 para pagamentos no âmbito do contrato 43/2023, e de recursos da transferência especial 2024.41860019, para pagamentos no âmbito do contrato 29/2023, cujos objetos contratuais não se relacionam com as finalidades declaradas nos respectivos planos de trabalho das transferências, registrados no sistema transferegov.br, representa violação aos princípios da legalidade e da transparência, previstos no art. 37, *caput* e 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 16, II e §4º, I da Lei Complementar 101/2000, no art. 72, V, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), no inciso II do art. 83, da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e no §6º do art. 2º e §§ 1º e 2º do art. 3º, da IN-TCU 93/2024;

9.2.2. a ausência de registro de informações detalhadas no plano de trabalho da transferência especial 2023.388200001, no sistema transferegov.br, representa violação ao princípio da publicidade (CFRB, art. 163-A), além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000, e no art. 81, § 2º, II, *in fine*, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), e que a não inserção de relatórios de gestão na plataforma Transferegov.br viola o disposto no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024 e descumpra a decisão exarada em 24/8/2025 na ADPF 854/DF;

9.2.3. a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, *in fine*, da Lei 15.080/2024 e no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024;

9.3. dar ciência ao município de Aquiraz/CE, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes irregularidades:

9.3.1. o registro intempestivo do Plano de Trabalho das transferências especiais recebidas a partir de 2024 na plataforma transferegov.br, realizado após 60 (sessenta) dias do recebimento dos recursos (emenda 2024.40280004), representa violação ao art. 2º, § 6º da Instrução Normativa TCU



93/2024, e ao princípio da publicidade preconizado no art. 163-A da Constituição Federal;

9.3.2. a ausência de detalhamento do registro das informações de transferências especiais nos Planos de Trabalho referentes ao objeto específico a ser executado, às metas quantitativas e qualitativas envolvidas, aos valores de recursos próprios previstos e à destinação da totalidade dos recursos das emendas (2024.40280004 e 2024.40280004) constitui ofensa ao art. 2º, § 6º, incisos I a III da Instrução Normativa TCU 93/2024;

9.3.3. a ausência de registros atualizados e detalhados das transferências especiais em seu portal de transparência, a exemplo daquelas decorrentes das emendas parlamentares 202139360006/2021 e 202540810002/2025, representa violação ao princípio da publicidade, preconizado no art. 163-A da Constituição Federal, além de inobservância do disposto no art. 48, § 1º, II da Lei Complementar 101/2000 e, art. 82, § 1º, *in fine*, da Lei 15.080/2024 e no art. 3º, § 1º, IN-TCU 93/2024;

9.4. encaminhar a presente deliberação ao Supremo Tribunal Federal, para subsidiar a instrução da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, relatada pelo E. Ministro Flávio Dino, à presidência do Senado Federal, à presidência da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria-Geral da Casa Civil da Presidência da República, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e à Confederação Nacional dos Municípios, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI);

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que:

9.5.1. averigue possíveis irregularidades relatadas pelo TCE-MA, pelo TCE-MG e pelo TCE-PI de utilização dos recursos de transferências especiais em despesas vedadas (despesas de pessoal) pelos municípios de Miranda do Norte/MA, Ouro Verde de Minas/MG e Caridade do Piauí/PI, diante da previsão do art. 1º da IN-TCU 93/2024;

9.5.2. promova a revisão da IN-TCU 93/2024, a fim de observar as deliberações do STF acerca da competência deste Tribunal para fiscalizar e julgar as contas atinentes ao uso das verbas federais repassadas por meio de transferências especiais; e

9.6. arquivar o processo nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1122-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário



TC 023.685/2025-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Previdência Social

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES. NÃO IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE DADOS RELATIVOS ÀS REMUNERAÇÕES, PROVENTOS DE INATIVIDADE, PENSÕES E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS PAGOS COM RECURSOS PÚBLICOS DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, PREVISTO NO ART. 12 DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 103/2019. MANUTENÇÃO DE MAIS DE UMA UNIDADE GESTORA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES FEDERAIS, EM CONTRARIEDADE AO DISPOSTO NO ART. 40, § 20, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, C/C O ART. 9º, § 6º, DA EC 103/2019. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, o documento final elaborado pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), chancelado pelo corpo diretivo da unidade técnica:

“I. INTRODUÇÃO

1. *A presente auditoria visou verificar as medidas adotadas em 2025 para a instituição do sistema integrado de dados (SID) das folhas de pagamento das organizações públicas e para a centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União em um só órgão ou entidade, bem como subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Exmo. Presidente da República relativas ao exercício de 2025.*
2. *Trata-se de ação de controle autorizada pelo Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5), em face da conveniência de o parecer prévio a ser emitido pelo TCU sobre a prestação de contas do dirigente superior do Governo Federal referente a 2025 abordar aspectos relacionados à execução de relevante componente da despesa no período, qual seja, a realizada com as folhas de pagamento das organizações públicas federais.*
3. *A partir desse problema e considerando os principais riscos conhecidos, foram definidas as seguintes questões a serem investigadas:*

Questão 1: O Governo Federal adotou em 2025 medidas a contento para cumprir o encargo da União previsto no art. 12 da EC 103/2019?

Questão 2: O Governo Federal adotou medidas a contento em 2025 para centralizar a gestão do RPPS da União em um só órgão ou entidade, como exige o art. 40, § 20, da Constituição, c/c art. 9º, § 6º, da EC 103/2019?

4. *Desse modo, os objetos examinados compreenderam as medidas em curso durante o exercício de 2025 tanto para instituir o sistema integrado de dados exigido pelo art. 12 da EC 103/2019 quanto para concentrar a gestão do RPPS da União em uma só organização*

conforme previsto no art. 40, § 20, da Constituição.

5. *Tais objetos foram verificados à luz das diretrizes constitucionais e da experiência acumulada pelo TCU em diversas ações de controle envolvendo o tema, em especial, a adquirida por meio da Fiscalização Contínua das Folhas de Pagamento (TC 007.442/2025-4).*
6. *Como registrado na Matriz de Planejamento e em outros papéis de trabalho acostados aos autos (peças 120, 127 e 128), os procedimentos e as técnicas de auditoria aplicados compreenderam análises documental e de dados, incluindo o exame de informações oficiais publicadas na internet.*
7. *Vale registrar que a resposta à Questão de Auditoria 1 foi parcialmente prejudicada em razão de não ter sido possível obter durante a execução desta auditoria: a) detalhes das informações que serão produzidas pelo sistema integrado de dados em desenvolvimento; e b) nível de detalhamento das verbas não remuneratórias integradas às bases utilizadas pelo referido sistema.*
8. *Aos questionamentos sobre essas informações, o Departamento do Regime Geral de Previdência Social do MPS declarou não ser possível responder ao requerido no prazo concedido ante a necessidade de análise de documentos (peça 92).*
9. *Nesse contexto, a aferição da aderência do sistema integrado de dados em desenvolvimento às necessidades dos gestores, dos órgãos de controle e das demais partes interessadas foi realizada apenas com base nas medidas planejadas que foram informadas.*
10. *As informações sobre irregularidades verificadas nas folhas das organizações federais em 2025, objeto de acompanhamento no 11º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento - FCP (TC 007.442/2025-4), foram extraídas dos dados existentes em jan/2026 e tratadas para mitigar o risco de distorções sobre as projeções dos efeitos financeiros.*
11. *As irregularidades mencionadas neste relatório que envolvem organizações públicas de outros entes federativos abrangem apenas as situações possíveis de serem detectadas com base nos dados das folhas do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR), dos órgãos do Distrito Federal cujas despesas de pessoal são custeadas pelo FCDF e de organizações públicas sujeitas à fiscalização de quinze tribunais de contas dos estados e dos municípios que foram integrados ao LabContas-TCU em 2025 (Apêndice B).*
12. *Por conseguinte, não foram verificadas possíveis irregularidades com repercussão na esfera federal relacionadas a vínculos existentes em organizações estaduais e municipais de onze estados (MA, MS, MT, PB, PE, PI, RJ, RO, SC, SE e TO), porquanto o TCU não obteve nenhum dado das folhas pagas em 2025 por organizações públicas desses entes e de seus municípios.*
13. *Limitação semelhante afeta as ações de controle realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), demais tribunais de contas e organizações da sociedade.*
14. *Também cumpre ressaltar que os exames realizados nesta auditoria não buscaram verificar o cumprimento da determinação contida no Acórdão 3142/2021–Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, para que o então Ministério do Trabalho e Previdência apresentasse plano para a instituição do sistema integrado reclamado pelo art. 12 da EC 103/2016, que segue sendo objeto de monitoramento nos autos do TC 012.712/2022-1.*
15. *O volume de recursos mais diretamente impactados pelos objetos fiscalizados nesta auditoria foi de cerca de R\$ 9,08 bilhões, valor correspondente à despesa mensal com benefícios civis concedidos a aposentados e a pensionistas em regime próprio na esfera federal.*
16. *Embora não seja possível estimar os benefícios esperados quanto aos possíveis impactos financeiros, a implementação das medidas propostas nesta fiscalização será capaz de reduzir riscos de não conformidades e dos custos da gestão das folhas de pagamento das organizações federais.*
17. *Releva ainda assentar que as normas e as técnicas de auditoria adotadas pelo TCU foram devidamente observadas neste trabalho, bem como que testes realizados permitiram aferir a suficiência, a relevância e a confiabilidade das evidências coletadas durante a*

fiscalização.

18. Além disso, oportunizou-se aos gestores das organizações responsáveis a apresentação de comentários sobre as situações encontradas e possíveis medidas corretivas.
19. Os resultados apurados são apresentados neste relatório organizado em seções que, além desta introdução, apresentam a visão geral dos objetos fiscalizados, os dois achados identificados, bem como as conclusões e as propostas de encaminhamento.
20. Ao final, dentre outras informações relevantes para a compreensão das situações encontradas, constam dos apêndices o índice dos documentos que suportam as conclusões apresentadas neste relatório.

II. VISÃO GERAL

21. As despesas com remuneração do pessoal ativo ou militar vinculados aos entes públicos brasileiros, inclusive com terceirização de mão de obra em substituição de servidores e de empregados públicos, geraram variações patrimoniais diminutivas que somaram R\$ 1,07 trilhão em valores consolidados conforme o Balanço do Setor Público Nacional do ano base 2024.
22. De acordo com a mesma fonte, as variações patrimoniais diminutivas com benefícios previdenciários (regimes próprios e geral) e assistenciais alcançaram valores consolidados de R\$ 1,74 trilhão em todos os entes nacionais no exercício de 2024.
23. Sob outra perspectiva, apurou-se haver 9.350.257 vínculos de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas vinculados aos regimes próprios dos servidores civis em todas as esferas de governo ao final de 2024, distribuídos conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Vínculos nos regimes próprios dos servidores civis ao final de 2024

Responsável	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Estados e DF	1.685.246	1.709.289	407.994	3.802.529
Capitais	561.364	326.167	78.274	965.805
Demais municípios	2.056.018	714.999	159.790	2.930.807
União	798.284	492.239	309.132	1.599.655
FCDF	19.796	20.843	10.822	51.461
Total	5.120.708	3.263.537	966.012	9.350.257

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS/SRPC/MPS) (peça 81)

24. Por seu turno, os estados e a União contavam ao final de 2024 com 1.682.202 vínculos militares conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Vínculos militares na União e nos estados ao final de 2024

Ente	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total
União	454.682	315.225	156.512	926.419
Estados e DF	347.550	171.186	237.047	755.783
Total	802.232	486.411	393.559	1.682.202

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS/SRPC/MPS) (peça 81) e do LabContas-TCU

25. Mesmo considerando apenas as despesas realizadas no âmbito do regime próprio civil (inclusive as com o Plano de Seguridade Social do Congressistas – PSSC), os pagamentos efetuados pelas organizações federais em dez/2024 ultrapassaram R\$ 9,08 bilhões conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Benefícios de regimes próprios civis pagos na esfera federal em dez/2024*

Segmento	Aposentados	pensionistas	Total

	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
<i>Poder Executivo</i>	4.445.706.631,37	1.839.388.728,79	6.285.095.360,16
<i>Outros poderes e órgãos autônomos</i>	2.220.325.221,94	576.889.275,13	2.797.214.497,07
<i>Total</i>	6.666.031.853,31	2.416.278.003,92	9.082.309.857,23

* Inclusive reparações econômicas em prestações mensais a anistiados políticos (Lei 10.559/02).

Fonte: Elaboração própria com base em informações do LabContas-TCU

26. Diante da relevância dos referidos componentes da despesa pública, o recebimento de remunerações e de benefícios previdenciários em todas as esferas de governo devem observar limites e restrições constitucionais, tais quais os indicados no Quadro 1.

Quadro 1 – Restrições constitucionais sobre vínculos públicos e benefícios previdenciários

Previsão	Descrição
Art. 37, XI	A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos [...], dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal [...].
Art. 37, XVI	É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro de qualquer natureza; e c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.
Art. 37, XVII	A proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.
Art. 37, § 9º	O teto remuneratório previsto no art. 37, XI, aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios para despesas de pessoal ou de custeio em geral.
Art. 37, § 10	É vedada a percepção simultânea de aposentadoria dos regimes próprios ou militar com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.
Art. 37, § 14	A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.
Art. 40, § 6º	Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social.
Art. 24, <i>caput</i> , da EC 103	É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

27. Além disso, haja vista a autonomia administrativa dos governos federal e locais, outras restrições sobre despesas em folha das organizações públicas são estabelecidas. Assim, vale destacar na esfera federal as limitações sobre remunerações, auxílios e benefícios indicadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Restrições em normas federais sobre remunerações, auxílios e benefícios

Previsão	Descrição
Art. 29, II, da Lei 3.765/60	Além de vencimentos e proventos de aposentadorias, somente é permitida a acumulação de uma pensão militar a de outro regime, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição.
Art. 22, § 2º, da Lei 8.460/92	O servidor que acumule cargo ou emprego na forma da Constituição fará jus a percepção de um único auxílio-alimentação, mediante opção.
Art. 5º do Decreto 977/93	O auxílio creche não pode ser percebido cumulativamente pelo servidor que exerça mais de um cargo em regime de acumulação, assim como não pode ser pago simultaneamente ao servidor(a) e a seu cônjuge/companheiro(a).
Art. 21 da Lei 12.772/2012	O professor em regime de dedicação exclusiva se submete a restrições expressas para o exercício de outras atividades.
Art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/58	A beneficiária de pensão habilitada como filha solteira perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente.
28.	As violações a essas restrições, especialmente quando presentes acúmulos de vínculos em esferas de governo distintas, são de difícil verificação e demandam a colaboração dos segurados e dos beneficiários para a observância das limitações impostas pela legislação.
29.	Em razão disso, foi atribuído à União o encargo de instituir (art. 12 da EC 103/2019): ‘[...] sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.’
30.	Ante a mora de o Governo Federal em atender à referida exigência, no âmbito do acompanhamento do auxílio emergencial e de outras medidas (TC 016.827/2020-1), o TCU determinou ao então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) que apresentasse: ‘9.4.1. [...] plano de ação para a instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, incluindo a edição dos atos normativos necessários e, com o apoio da Casa Civil, articulação com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema’ [Acórdão 3142/2021–TCU–Plenário, rel. Min. Bruno Dantas].
31.	Após reprogramação do plano de ação apresentado em cumprimento a esta determinação, a entrega final do requerido sistema integrado de dados ficou prevista para 31/12/2025 (Nota SEI 1/2022/SPREV/SEPRT-ME, de 21/2/2022 à peça 91; e NT SEI 96/2023/MPS à peça 100).
32.	É importante ter em conta que o contexto para a almejada integração dos dados foi

favorecido pela instituição do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) pelo Decreto 8.373/2014 e a consequente obrigatoriedade de os órgãos públicos informarem suas folhas de pagamento no referido sistema a partir de 22/8/2022.

33. *A partir desse momento, todas as organizações públicas ficaram obrigadas a declarar no eSocial as informações dos vínculos e das remunerações pagas a servidores e a demais trabalhadores contratados como segurados do RGPS, bem como proventos pagos a aposentados e a pensionistas vinculados aos RPPS, a militares e a seus beneficiários (vide eSocial remunerações e <https://www.gov.br/esocial/pt-br/empresas/manual-web-geralbeneficios>).*
34. *Como então noticiado no Portal do MPS, tais informações possibilitarão que a União institua o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103/2019.*
35. *Também é necessário ter em conta que os benefícios pagos por organizações do Poder Executivo Federal são processados no âmbito dos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal, que incluem o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), o Siapenet e o Sistema de Gestão de Pessoas do Executivo Federal (Sigep).*
36. *Já as demais organizações públicas federais processam o pagamento dos seus benefícios em diversos outros sistemas desenvolvidos ou adaptados para atender suas necessidades.*
37. *Essa fragmentação da gestão, além de contrariar orientação expressa da Constituição acrescentada pela EC 41/2003 segundo a qual é vedada a existência de mais de uma unidade gestora do RPPS em cada ente estatal (art. 40, § 20, da Constituição), eleva os riscos de não conformidades nos pagamentos de remunerações, de auxílios e de benefícios.*
38. *Ao tempo em que a EC 103/2019 conferiu nova redação ao art. 40, § 20, da Constituição para explicitar estarem abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, também dispôs que a concentração da gestão do RPPS em cada ente federativo deveria ocorrer no prazo máximo de dois anos da sua entrada em vigor (arts. 9º, § 6º, e 36, I, da EC 103/2019).*
39. *Em atenção a esse comando, o MTP e o Ministério da Economia submeteram à apreciação do Congresso o Projeto de Lei Complementar 189/2021 (peça 118) pretendendo estabelecer o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como entidade gestora única do RPPS da União.*
40. *Na respectiva exposição de motivos (peça 116), tais órgãos destacaram o fato de a elevada fragmentação na gestão causar problemas, tais quais:*

‘(i) falta de padrão para execução das atividades, o que cria a possibilidade de que os órgãos apliquem entendimentos distintos em relação a procedimentos necessários à análise ou pagamento em processos de aposentadoria ou pensão; (ii) elevado risco judicial e financeiro em função de não haver controles uniformes; (iii) estrutura administrativa sobrecarregada com ‘atividades meio’; (iv) falta de especialização para execução das atividades; (v) desvio de foco em detrimento das melhores práticas de gestão [...].’
41. *Na oportunidade, foram realçados os benefícios da instituição da entidade gestora única do RPPS da União, em especial: (i) maior especialização na concessão e manejo dos benefícios, proporcionando ganhos de escala e de eficiência; (ii) liberação de servidores para outras atividades, permitindo a racionalização dos custos envolvidos; (iii) ganhos de transparência ante a maior qualidade dos cadastros e consequentemente maior precisão nas projeções financeiras e atuariais.*
42. *A despeito disso, de acordo com o Portal da Câmara dos Deputados, após a submissão do referido projeto de lei em 11/11/2021, nenhum andamento foi dado ao respectivo processo legislativo, que se encontra na Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara (peça*

- 117).
43. *Por seu turno, o Relatório Integrado de Gestão do MGI referente a 2024 (peça 119) informou ter sido apresentado à Casa Civil da Presidência da República nova proposta para instituir uma entidade gestora exclusiva para o RPPS da União para posterior envio ao Congresso Nacional.*
 44. *A par disso, conforme tais diretrizes do Decreto 10.620/2021, o INSS centralizou nove entidades e passou a fazer a gestão da folha de pagamentos de 50.087 benefícios de inativos e de pensionistas, além das concessões e pagamentos derivados dessas aposentadorias e pensões civis.*
 45. *Por sua vez, a Diretoria de Serviços de Aposentados e Pensionistas e de Órgãos Extintos (Decipex) do MGI atende beneficiários dos ex-territórios e de outras dezesseis organizações (existentes e extintas), mantendo sob sua gestão 139.116 benefícios ao final do exercício de 2024.*
 46. *Em outra frente, por meio do Decreto 11.837/2023, o Governo Federal instituiu o ColaboraGov, iniciativa para promover o compartilhamento de serviços e buscar a uniformidade nos padrões de atendimento nas atividades relacionadas à gestão de pessoas e de outras áreas.*
 47. *Assim, treze ministérios passaram a ter suas atribuições como órgãos setoriais do Sipec exercidas pela Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI (art. 4º, I e II, § 1º, e art. 5º do Decreto 11.837/2023), o que inclui a gestão dos benefícios do RPPS.*
 48. *Nesse contexto, a pretendida concentração da gestão no âmbito do Poder Executivo nos termos do Decreto 10.620/2021 vem sendo objeto de sucessivas suspensões desde 2023 (vide Decretos 11.756/2023 e 12.806/2025, bem como Portaria MGI 9.538, de 16/12/2024 à peça 94).*
 49. *A suspensão vigente está prevista para se encerrar em 31/12/2026, mas poderá ser prorrogada por mais um ano por ato da Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (art. 4º, § 2º, do Decreto 10.620/2021).*
 50. *Decerto, além de deter competência para executar as atividades relativas à centralização dos serviços de aposentados e pensionistas dos órgãos da administração pública federal direta (art. 30, XIV, do Anexo I ao Decreto 12.102/2024), o MGI é responsável pelo processo de centralização da gestão de todo o RPPS da União num só órgão ou entidade (peça 67).*
 51. *Por seu turno, compete ao Ministério da Previdência Social orientar, acompanhar e supervisionar os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União e dos demais entes (art. 17, III, do Anexo I ao Decreto 11.356/2023).*
 52. *Releva registrar que a Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do MPS é competente para promover, estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, e sua interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas (art. 13, IX, do Anexo ao Decreto 11.356, de 1º/1/2023).*
 53. *Por fim, cumpre destacar que tanto o Ministério da Previdência Social quanto o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos figuram entre as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) que terão processo formalizado para julgamento das contas dos responsáveis no exercício de 2025 conforme a Portaria-TCU 58/2025.*

III. Pagamentos indevidos em 2025 no montante de R\$ 13,13 milhões poderiam ter sido evitados, ou reduzidos, pelo sistema integrado de dados previsto na EC 103

54. *O fato de o Governo Federal não ter instituído o sistema integrado dos dados das folhas de pagamento das organizações públicas pertencentes a todos os entes federativos conforme exigido pelo art. 12 da EC 103/2019 contribuiu para a ocorrência e/ou para a extensão no tempo de irregularidades nas folhas federais relacionadas a vínculos públicos acumulados que impactaram as despesas com pessoal e encargos em 2025 no montante de R\$*

13,13 milhões.

55. Decerto, apesar da crescente sofisticação dos controles estabelecidos sobre as folhas pagas pelas organizações federais, estas precisaram contar no referido exercício com a colaboração dos beneficiários dos pagamentos para mitigar o risco de ocorrerem irregularidades quando estes possuem outro(s) vínculo(s) público(s) ou também recebem benefícios do Regime Geral.
56. Nesse contexto, considerando apenas as situações confirmadas na Fiscalização Contínua das Folhas de Pagamento (TC 007.442/2025-4), apurou-se que 1.094 irregularidades relacionadas a vínculos públicos acumulados detectadas nas folhas pagas por organizações federais deram causa a pagamentos indevidos no montante de R\$ 13,13 milhões apenas em 2025 (peça 126) conforme descrito na Tabela 4.

Tabela 4 – Irregularidades confirmadas nas folhas das organizações federais em 2025

Irregularidade	Qtd	Impacto em 2025 (R\$)
Acumulação irregular de cargos*	245	-
Auxílio-alimentação em duplicidade	167	411.233,56
Auxílio-creche em duplicidade	54	101.531,93
Inobservância do § 1º do Art. 24 da EC 103/2019	225	2.103.691,04
Inobservância do § 2º do Art. 24 da EC 103/2019	299	5.038.606,79
Inobservância do teto para pensionistas com outros vínculos públicos	260	1.961.790,62
Pensionista filha maior solteira ocupando cargo público	89	3.516.029,40
Total	1.339	13.132.883,34

* Irregularidades confirmadas não diretamente associadas a pagamentos indevidos

Fonte: Elaboração própria com base no Módulo Índices do e-Pessoal (29/1/2026)

57. Conforme ilustram as situações descritas no Quadro 3, tais irregularidades podem assumir gravidade capaz de impactar tanto a execução da despesa com pessoal e encargos quanto a moralidade esperada na gestão das folhas das organizações públicas.

Quadro 3 – Exemplos de irregularidades detectadas nas folhas federais em 2025

Ocorrência Descrição sumária

6056585 *Tríplice acumulação de aposentadorias em regimes próprios: duas aposentadorias na UFPR, decorrentes dos cargos de Médico e de professor, e uma terceira (peça 113) aposentadoria junto ao Fundo de Previdência do Paraná. Após apuração, a aposentadoria estadual foi cancelada.*

1511972 *Pensionista mantida na folha do Decipex/MGI na condição de filha maior solteira em 2025 sem preencher o requisito de não ocupar cargo público. Conforme apurado, (peça 112) exerceu cargo público no Município de Sete Lagoas-MG de 1975 a 1996, quando se aposentou. A pensão deixou de ser paga.*

6052266 *O recebimento acima do teto por pensionista da Marinha também aposentada pela*

Ocorrência Descrição sumária

(peça 111) UFSC ocorreu entre os meses de janeiro a ago/2024 (R\$ 3.487,34 mensais). Após notificado, o órgão adicionou um abate teto corrigindo o problema (09/2024). Em jan/2025 houve um reajuste que furou o teto até maio/2025 (R\$ 957,65 mensais), situação corrigida apenas em jun/2025 após o órgão ser novamente notificado.

936129
(peça 110) Servidor da UFPA recebeu auxílio-alimentação em duplicidade em vínculo legalmente acumulado em organização pública do Estado do Pará de 2009 a 2025. Após notificado, optou por manter o recebimento no vínculo estadual (nov/2025). Os valores recebidos indevidamente nos últimos cinco anos alcançaram R\$ 40.387,97 (valores históricos). Não foi possível exigir a reposição ao erário dos valores recebidos anteriormente em face da prescrição.

6703212
(peça 115) Em unidades que utilizam o SIAPE (Inmetro e UFRJ), pensionista por morte de cônjuge e aposentada recebeu os benefícios sem a incidência dos redutores previstos no art. 24, § 2º, da EC 103/2019 por um ano e onze meses. Após apuração, passou a ser aplicado o redutor de R\$ 7.170,12 em out/2025 e foram adotadas medidas para a reposição ao erário.

6423805
(peça 114) Também em unidades que utilizam o SIAPE (Inca/MS e UFRJ), servidor acumulou indevidamente o recebimento do auxílio-alimentação de nov/2024 a mar/2025. Após apuração, houve a restituição dos valores recebidos indevidamente no valor de R\$ 3.613,60.

58. Outras 19.619 possíveis irregularidades relacionadas a pagamentos indevidos com repercussão em mais de um vínculo público detectadas nas folhas pagas por organizações públicas federais em 2025 se encontram em fase de apuração.

59. Caso se confirmem na mesma proporção das ocorrências já apuradas, o valor indevido pago em 2025 pode ser ampliado em cerca de R\$ 174,14 milhões.

60. Vale registrar que os números relatados correspondem às situações detectadas com as bases de dados a que o TCU teve acesso, que não incluíram informações das folhas pagas por todas as organizações públicas de onze estados e de seus municípios¹².

61. Como parte significativa das ocorrências confirmadas envolve pagamentos nas folhas de organizações pertencentes a outras esferas de governo (**vide** Tabela 5), é possível afirmar que as distorções apuradas seriam ainda maiores caso bases das folhas pagas por todas as organizações públicas pertencentes aos demais entes fossem verificadas.

Tabela 5 – Irregularidades detectadas conforme as bases de dados

Vínculos envolvidos	QTD	%
Organizações federais que utilizam o SIAPE e organizações federais que não utilizam este sistema	405	30%
Envolvendo pagamentos realizados por organizações de outras esferas de governo	365	27%
Envolvendo benefícios pagos pelo INSS (RGPS)	312	23%
Apenas pagamentos em organizações federais que não utilizam o SIAPE	157	12%
Apenas pagamentos em organizações federais que utilizam o SIAPE	100	7%

<i>Vínculos envolvidos</i>	<i>QTD</i>	<i>%</i>
<i>Total</i>	<i>1.339</i>	<i>100%</i>

Fonte: Elaboração própria com base no Módulo Índícios do e-Pessoal (29/1/2026)

62. *Embora outros fatores tenham concorrido para a ocorrência dessas situações, a mora do Governo Federal em instituir o Sistema Integrado de Dados (SID) reclamado pelo art. 12 da EC 103/2019, previsto há mais de cinco anos e inicialmente planejado para ser concluído até o fim de 2023 (§ 31), contribuiu para a ocorrência e/ou a extensão no tempo das irregularidades apuradas.*
63. *Conforme apurado, esse sistema somente era capaz de verificar, em 2025, inativos dos RPPS que recebem Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou outros benefícios.*
64. *Além disso, o referido exercício transcorreu sem que o Ministério da Previdência Social (MPS), pasta responsável pela instituição do referido sistema (art. 13, IX, do Anexo ao Decreto 11.356, de 1º/1/2023), tenha sequer apresentado proposta de ato normativo para regulamentar o funcionamento do SID.*
65. *Por outro lado, o referido órgão registrou que nenhuma organização pública apresentou óbice ao compartilhamento de informações no processo de instituição do SID (peça 105), bem como que o atraso na implementação do sistema em exame teria sido causado pela necessidade de contratualização e ativação do produto SID no contrato firmado entre a Dataprev e o MGI.*
66. *O MPS também destacou as seguintes dificuldades enfrentadas no processo de instituição do SID: (i) a complexidade na arquitetura do sistema, que exige o envolvimento de várias áreas da Dataprev e demandam autorizações de acesso aos produtos; (ii) a heterogeneidade dos clientes/usuários e de suas necessidades que dificultam a definição de modelagem capaz de atender a todos; (iii) alterações e descontinuidades na gestão do SID, que já foi gerido por três coordenadores-gerais; e (iv) recursos limitados de pessoal (peça 92).*
67. *Enfatizando os impactos das limitações de pessoal, o referido órgão reportou ter enfrentado dificuldades para compor seu quadro de servidores com perfis compatíveis com a alta especialidade exigida para tratar dos temas previdenciários, de sorte que a estas limitações se somaram mudanças na gestão e a concorrência de temas relevantes que justificariam a não evolução da implementação do SID no prazo previsto (peça 150).*
68. *Quanto aos custos incorridos, a Coordenação-Geral de Estatísticas e Estudos Previdenciários do MPS reportou que atendimento às demandas DM.101793, DM.203485 e DM.203267 produziu despesas com o desenvolvimento e a sustentação do sistema até 2025 de, respectivamente, R\$ 297.084,47 e R\$ 698.207,62 (peça 92).*
69. *Cumprir registrar que as conclusões aqui relatadas encontram respaldo nos documentos listados no Apêndice A, em especial, na análise das respostas apresentadas pelos órgãos responsáveis e dos dados das irregularidades detectadas nas folhas, conforme documento à peça 127 destes autos.*
70. *A mora em atender exigência constitucional em exame não encontra justificativa na apontada necessidade de contratualização e ativação do produto SID no contrato firmado com o MGI, ou nas demais dificuldades relatadas pelo órgão responsável.*
71. *Isso porque tais embaraços se relacionam à gestão interna do próprio governo federal e poderiam ter sido tempestivamente superados, ou ter seus impactos mitigados, mediante ações de supervisão e de orientação dos agentes políticos que exerceram o cargo de Ministro do MPS em 2025, ou do Presidente da República, autoridade que, em última instância, exerceu a direção superior da administração federal no período (art. 84, II, da Constituição).*
72. *Por outro lado, as hipóteses de verificação do SID em fase de desenvolvimento não contemplam de modo expresso irregularidades relevantes nas folhas de pagamento que apenas podem ser detectadas ou evitadas de modo eficiente com a realização de cruzamentos ou a*

integração das bases de dados das organizações públicas pertencentes a todas as esferas de governo.

73. *De acordo com o apurado, a concepção atual do SID não permitirá verificar, por exemplo, auxílio-alimentação e creche recebidos em duplicidade.*
74. *Esse desalinhamento entre necessidades de controle e transparência com o que o SID poderá oferecer contraria o fato de o art. 12 da EC 103 preconizar que esse sistema, além de se voltar ao cumprimento do art. 37, XI e XVI, da Constituição, também deve contribuir para o fortalecimento da gestão e da governança das organizações públicas responsáveis pelos pagamentos das folhas.*
75. *No que tange à responsabilidade pela mora em atender à exigência prevista nesse dispositivo, deve-se ter em conta competir ao Presidente da República ‘exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal’ (art. 84, II, da CF).*
76. *Assim sendo, o fato de a instituição do SID ser competência primária do Ministério da Previdência Social (art. 13, IX, do Anexo ao Decreto 11.356, de 1º/1/2023) não exime a Presidência da República das falhas na gestão que contribuíram para a ocorrência de irregularidades nas folhas das organizações federais.*
77. *Decerto, ante a relevância do tema e o fato de a instituição do SID ter sido objeto de determinação do TCU em fase de cumprimento desde o exercício de 2022, as ações em curso no exercício de 2025 demandavam monitoramento presidencial, ainda que por meio da Casa Civil da Presidência da República conforme o art. 1º, parágrafo único, do Anexo I ao Decreto 11.329/2023.*
78. *Assim sendo, a mora na instituição do SID, inclusive a falta de proposição de normativo para regulamentá-lo, merece ser considerada na emissão do parecer prévio sobre a prestação de contas do Presidente da República referente ao exercício de 2025, bem como no julgamento da prestação de contas do Ministério da Previdência Social no período.*
79. *Pelo exposto, propõe-se ter em conta, tanto no processo de emissão do parecer prévio nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 referente à apreciação das contas prestadas pelo Exmo. Presidente da República do exercício de 2025 quanto no julgamento do processo de prestação de contas dos responsáveis pela gestão do MPS em 2025, para o fim de possível ressalva nas contas do período, a ocorrência de falhas na supervisão presidencial e ministerial que resultaram no fato de não terem sido adotadas medidas idôneas em 2025 para a plena instituição do sistema previsto no art. 12 da EC 103/2019 apesar de o atendimento da referida exigência ser objeto de determinação contida no Acórdão 3142/2021–TCU–Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, em fase de cumprimento desde o exercício de 2022, o que contribuiu para a ocorrência e/ou a extensão no tempo de irregularidades apuradas nas folhas das organizações federais relacionadas a vínculos acumulados em organizações públicas que geraram pagamentos indevidos em 2025, apenas no que é possível determinar à luz dos dados de que o TCU dispõe, no montante de R\$ 13,13 milhões.*
80. *Além disso, propõe-se dar ciência ao MPS que as hipóteses de verificação do SID em desenvolvimento no exercício de 2025 não contemplaram de modo expresso ocorrências de possíveis irregularidades de incidência relevante nas folhas de pagamento que apenas podem ser detectadas ou evitadas de modo eficiente com cruzamentos ou a integração das bases de dados das organizações públicas pertencentes a todas as esferas de governo, tais quais auxílio-alimentação e creche recebidos em duplicidade, o que viola o disposto no art. 12 da EC 103/2019, em especial, a diretriz segundo a qual o SID deve contribuir para o fortalecimento da gestão, governança e transparência das despesas das organizações públicas com remunerações, proventos e pensões dos segurados.*
81. *Por seu turno, o fato de 78 irregularidades relacionadas a situações em que há mais de um vínculo público terem ocorrido apenas nas folhas de organizações que utilizam o SIAPE (peça 129) indica haver oportunidades de melhorias nesse sistema estruturante.*
82. *Tendo em conta os aperfeiçoamentos já em curso nesse sistema, a cientificação das falhas ao MGI, responsável por gerenciar os projetos e os processos de desenvolvimento,*

manutenção e monitoramento dos sistemas estruturantes de gestão de pessoal (art. 33 do Anexo I ao Decreto 12.102/2024), é medida suficiente para induzir a adoção de medidas para mitigar o risco de as irregularidades exclusivamente no Siape se repetirem na dimensão verificada no exercício de 2025.

83. *Assim sendo, propõe-se dar ciência ao MGI de que 78 irregularidades relacionadas a situações em que há mais de um vínculo público que impactaram as folhas pagas por organizações integrantes do Poder Executivo Federal em 2025 ocorreram exclusivamente no Siape (lista à peça 129), o que indica falha nos instrumentos de modernização adotados com vistas à integração sistêmica nas atividades de gestão de pessoas da administração pública federal, contrariando o disposto no art. 1º, I, do Decreto 10.715/2021.*

IV. Gestão do RPPS da União feita por 283 órgãos e entidades federais em 2025 contrariando exigência constitucional

84. *Embora seja vedado que a gestão do regime próprio de previdência seja feita por mais de um órgão ou entidade em cada ente desde 31/12/2003 (art. 40, § 20, da Constituição), os benefícios do RPPS da União foram geridos por 283 organizações em 2025 (Apêndice C).*
85. *Tendo em conta os benefícios que a adequação para que a gestão do RPPS seja feita por um só órgão ou entidade em cada ente pode trazer, o constituinte derivado estipulou que esse ajuste em todos os entes deveria ter sido concluído até 14/11/2021 (art. 9º, § 6º, da EC 103/2019).*
86. *Questionado sobre as medidas adotadas em 2025 para atender ao referido comando constitucional, o MGI informou que suas ações nesse exercício se concentraram no fortalecimento institucional, normativo e técnico das políticas de previdência sob a coordenação da Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) (Nota Informativa SEI 1817/2026/MGI, à peça 97).*
87. *Na oportunidade, o MGI ressaltou ter ajustado o cronograma de centralização iniciado no Poder Executivo, tanto para ‘permitir o amadurecimento das discussões técnicas e jurídicas relativas à criação da unidade gestora única’ quanto para manter a suspensão da centralização a fim de evitar novas demandas ao INSS e ao Decipex, nos termos do art. 3º, I e II, do Decreto 10.620/2021.*
88. *Além disso, informou ter concluído não ser adequado atribuir ao INSS a gestão dos benefícios concedidos ao abrigo do RPPS da União, como proposto no PLC 189/2021, haja vista ser mais compatível com a exigência constitucional a centralização em uma entidade específica, com natureza, estrutura e governança próprias, destinada exclusivamente à gestão do RPPS da União.*
89. *Por seu turno, a Casa Civil da Presidência da República reportou não ter informações a prestar no tema em exame devido à inexistência de proposta de ato normativo sobre a centralização da gestão do RPPS da União, conforme reportado na Nota Informativa 5/2026 (peça 68).*
90. *Quanto a isso, o MGI esclareceu que não houve tramitação formal da nova proposição no Poder Executivo porque não se trata de proposta de norma a ser editada pelo Presidente da República, mas de minuta de substitutivo que será entregue ao relator da matéria na Câmara dos Deputados.*
91. *Essas informações, em conjunto com o fato de o exercício de 2025 ter se encerrado com a edição do Decreto 12.806/2025 prorrogando a suspensão das medidas de centralização iniciadas no governo anterior, atesta que esse ano transcorreu sem medidas idôneas para regularizar a situação.*
92. *Nesse contexto, as conhecidas desvantagens da gestão do RPPS da União em diversas organizações de todos os poderes da república prejudicaram o desempenho do Governo Federal em 2025 porquanto a manutenção desse modelo, além de violar exigência constitucional, onerou cada uma das 283 organizações responsáveis pela gestão de aposentadorias e de pensões com atribuições sem correlação com seus objetivos institucionais.*



93. *Dentre outras atribuições alheias a suas finalidades, essas organizações tiveram de dedicar suas forças de trabalho a atividades como: i) processar requerimentos de aposentadorias e de pensões; ii) submeter as concessões desses benefícios ao TCU para fins de registro; iii) apurar indícios de irregularidades relacionadas ao pagamento de seus benefícios; iv) promover retificações necessárias; bem como, v) promover recadastramento anual e prova de vida de seus beneficiários.*
94. *Ilustrando a dimensão desses ônus, de acordo com informações registradas nos sistemas corporativos do TCU, no exercício de 2025: (i) 2.032 agentes vinculados às organizações federais que pagam aposentadorias e pensões promoveram ações relacionadas ao esclarecimento de indícios de irregularidades detectados em suas folhas; e (ii) 255 diferentes organizações submeteram ao TCU atos de concessões de aposentadorias ou de pensões.*
95. *Sob o prisma dos benefícios, vale destacar a potencial redução do número de irregularidades em folha com a unificação da gestão haja vista que cerca de 1/3 das situações apuradas de falta da aplicação de redutores previstos no art. 24, § 2º, da EC 103/2019 e de 2/3 das violações do teto remuneratório por pensionistas com outro vínculo ocorreram apenas na esfera federal (§ 61).*
96. *Outra vantagem é a melhoria da transparência e a redução dos custos de controles em razão de os pagamentos poderem ser feitos sob menor número de rubricas e num único sistema.*
97. *Ressalte-se que, apenas para redutores sobre benefícios do RPPS da União acumulados com pensões por morte de cônjuge/companheiro ou pensões militares (art. 24, § 2º, da EC 103/2019), foram utilizadas 124 rubricas diferentes em 2025 (Apêndice D).*
98. *Cumpra registrar que estas conclusões encontram respaldo nos documentos listados no Apêndice A, em especial, na análise das respostas dos órgãos responsáveis e dos dados sobre a gestão do RPPS da União em 283 organizações federais, conforme documento à peça 128 destes autos.*
99. *Por todo o exposto, haja vista ser encargo da alta administração federal impulsionar as medidas necessárias à concentração da gestão do RPPS da União em um só órgão ou entidade, conforme art. 40, § 20, da Constituição, bem como ser competência privativa do Presidente da República ‘exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal’ (art. 84, II, da Constituição), o fato de a condução desse processo ter sido atribuída ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) não exime a Presidência da República da responsabilidade pela mora em promover a adequação reclamada pela Constituição.*
100. *Ante a relevância do tema e o fato de o prazo concedido pelo Constituinte derivado para atender à exigência se encontrar expirado desde 15/11/2021, as ações em curso no exercício de 2025 demandavam monitoramento presidencial, ainda que por meio da Casa Civil da Presidência da República conforme o art. 1º, parágrafo único, do Anexo I ao Decreto 11.329/2023.*
101. *Assim, tanto a mora em propor a criação da gestora única do RPPS da União quanto a dispendiosa manutenção da gestão dos benefícios desse regime em 283 organizações merecem ser consideradas na emissão do parecer prévio sobre a prestação de contas do Presidente da República referente ao exercício de 2025, bem como no julgamento da prestação de contas do MGI no período.*
102. *Pelo exposto, propõe-se ter em conta tanto no processo de emissão do parecer prévio nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 referente à apreciação das contas prestadas pelo Exmo. Presidente da República do exercício de 2025 quanto no julgamento do processo de prestação de contas da responsável pela gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em 2025, para o fim de possível ressalva nas contas do período, a ocorrência de falhas na supervisão presidencial e ministerial que resultaram no fato de não terem sido adotadas medidas idôneas em 2025 para concentrar a gestão do RPPS da União*

em um só órgão ou entidade, conforme art. 40, § 20, da Constituição, apesar de o prazo concedido pelo Constituinte derivado para atender à exigência se encontrar expirado desde 15/11/2021 e a mora ter implicado na manutenção em 2025 de modelo de gestão dos benefícios desse regime em 283 organizações federais, o que onerou essas organizações com atribuições não relacionadas a suas finalidades.

103. *Além disso, ante o risco de a situação apurada persistir por tempo indeterminado e considerando a complexidade da matéria, propõe-se determinar ao MGI que, no prazo de sessenta dias, apresente plano de ação contendo, no mínimo, as ações que pretende adotar, os responsáveis pelas ações, bem como os prazos de implementação, para concluir os estudos técnicos e jurídicos relativos à criação da unidade gestora única do RPPS da União e a proposta formulada sob a forma de substitutivo ao PLC 189/2021.*

V. CONCLUSÃO

104. *Como relatado nas seções III a IV, as seguintes constatações foram identificadas:*

Questão 1 – Pagamentos indevidos em 2025 no montante de R\$ 13,13 milhões poderiam ter sido evitados, ou reduzidos, pelo sistema integrado de dados previsto na EC 103 (III);

Questão 2 – Gestão do RPPS da União feita por 283 órgãos e entidades federais em 2025 contrariando exigência constitucional (IV).

105. *De fato, apurou-se que os órgãos responsáveis não adotaram em 2025 medidas idôneas tanto para instituir o sistema integrado de dados exigido pelo art. 12 da EC 103/2019 quanto para fazer cessar a gestão do RPPS da União em diversas organizações, adequação exigida pelo art. 40, § 20, da Constituição.*

106. *Também se apurou que o fato de o Siape não ser capaz de atender todas as necessidades das estatais as obriga a processar suas folhas em sistemas próprios de gerenciamento e a enviar as folhas ao Siape correlacionando as rubricas utilizadas às existentes no referido sistema estruturante, bem como a se submeterem a cronograma que não conseguem atender integralmente.*

107. *Por conseguinte, ante a gravidade das situações e as dimensões dos impactos negativos apurados sobre as gestões das folhas de pagamento das organizações federais, foram propostas medidas capazes de induzir as correções necessárias, incluindo que os fatos apurados sejam considerados para fins de ressalva na emissão de parecer prévio sobre as contas do presidente da República referente ao exercício de 2025 e no julgamento dos processos de contas do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do mesmo período.*

108. *Acrescente-se ainda que, embora não seja possível estimar os benefícios esperados quanto aos possíveis impactos financeiros, a implementação das medidas propostas nesta fiscalização será capaz de reduzir riscos de não conformidades e dos custos da gestão das folhas de pagamento.*

VII. Proposta de Encaminhamento

109. *Considerando competir ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal (art. 84, II, da CF), submete-se à consideração superior proposta para ter em conta no processo de emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Exmo. Presidente da República referente a 2025 para possível ressalva a ocorrência de falhas na supervisão presidencial sobre as medidas em curso no Ministério da Previdência Social e no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no período relacionadas aos fatos de não terem sido adotadas medidas idôneas em 2025 para:*

109.1. a plena instituição do Sistema Integrado de Dados (SID) previsto no art. 12 da EC 103/2019 apesar de o atendimento da referida exigência ser objeto de determinação contida no Acórdão 3142/2021–TCU–Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, em fase de cumprimento



desde o exercício de 2022, o que contribuiu para a ocorrência e/ou a extensão no tempo de irregularidades apuradas nas folhas das organizações federais relacionadas a vínculos acumulados em organizações públicas que geraram pagamentos indevidos em 2025, apenas no que é possível determinar à luz dos dados de que o TCU dispõe, no montante de R\$ 13,13 milhões (§§ 75-79);

109.2. concentrar a gestão do RPPS da União em um só órgão ou entidade, conforme art. 40, § 20, da Constituição, apesar de o prazo concedido pelo Constituinte derivado para atender à exigência se encontrar expirado desde 15/11/2021 e a mora ter implicado na manutenção em 2025 de modelo de gestão dos benefícios desse regime em 283 organizações federais, o que onerou essas organizações com atribuições não relacionadas a suas finalidades (§§ 99-102).

110. Além disso, submete-se a consideração superior as seguintes propostas:

110.1. levar em conta no exame das prestações de contas do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos referentes ao exercício de 2025 as falhas na atuação ministerial sobre as medidas em curso no referido exercício que resultaram nos fatos descritos nos parágrafos 99.1 e 99.2, respectivamente, para o fim de possível ressalva no julgamento das contas dos responsáveis nos termos do arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992 (§§ 78-79 e 99-102);

110.2. determinar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020 que, no prazo de sessenta dias, apresente plano de ação contendo, no mínimo, as ações que pretende adotar, os responsáveis pelas ações, bem como os prazos de implementação, para concluir os estudos técnicos e jurídicos relativos à criação da unidade gestora única do RPPS da União e submeter a proposta formulada sob a forma de substitutivo ao PLC 189/2021 (§ 103);

110.3. dar ciência, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução-TCU 315/2020:

110.3.1. ao Ministério da Previdência Social de que as hipóteses de verificação do Sistema Integrado de Dados (SID) em desenvolvimento no exercício de 2025 não contemplaram de modo expresse ocorrências de possíveis irregularidades de incidência relevante nas folhas de pagamento que apenas podem ser detectadas ou evitadas de modo eficiente com a realização de cruzamentos ou a integração das bases de dados das organizações públicas pertencentes a todas as esferas de governo, tais quais auxílio-alimentação e creche recebidos em duplicidade, o que viola o disposto no art. 12 da EC 103/2019, em especial, a diretriz segundo a qual o referido sistema deve contribuir para o fortalecimento da gestão, governança e transparência das despesas das organizações públicas com remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência (§ 80);

110.3.2. ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos de que 78 irregularidades relacionadas a situações em que há mais de um vínculo público que impactaram as folhas pagas por organizações integrantes do Poder Executivo Federal em 2025 ocorreram exclusivamente no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) (lista à peça 129), o que indica falha nos instrumentos de modernização adotados com vistas à integração sistêmica nas atividades de gestão de pessoas da administração pública federal, contrariando o disposto no art. 1º, I, do Decreto 10.715/2021 (§ 83);

110.4. informar a Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério da Previdência Social, à Controladoria-Geral da União e aos tribunais de contas dos demais entes federativos 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.”

É o relatório.

Em exame, o resultado de auditoria realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) com o objetivo de “*verificar as medidas adotadas em 2025 para a instituição do sistema integrado de dados (SID) das folhas de pagamento das organizações públicas [previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019] e para a centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União num só órgão ou entidade [estabelecida no art. 40, § 20, da Constituição Federal]*” e, assim, “*subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Exmo. Presidente da República relativas ao exercício de 2025*”.

2. Mais especificamente, a fiscalização enfrentou as seguintes questões:

“1. O Governo Federal adotou em 2025 medidas a contento para cumprir o encargo da União previsto no art. 12 da EC 103/2019?

2. O Governo Federal adotou medidas a contento em 2025 para centralizar a gestão do RPPS da União em um só órgão ou entidade, como exige o art. 40, § 20, da Constituição, c/c art. 9º, § 6º, da EC 103/2019?”

3. Encerrados os trabalhos, a unidade técnica respondeu negativamente a ambas as questões, sugerindo, em conclusão, que:

a) seja considerada como “*possível ressalva [...] no processo de emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Exmo. Presidente da República*” e “*no julgamento das contas dos responsáveis no âmbito do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos*” a não adoção de “*medidas idôneas para a plena instituição do SID [...] e para a concentração da gestão do RPPS da União em um único órgão ou entidade*”;

b) seja determinado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, “*no prazo de sessenta dias, apresente plano de ação contendo, no mínimo, as ações que pretende adotar, os responsáveis pelas ações, bem como os prazos de implementação, para concluir os estudos técnicos e jurídicos relativos à criação da unidade gestora única do RPPS da União e submeter a proposta formulada sob a forma de substitutivo ao PLC 189/2021*”;

c) seja dada ciência ao Ministério da Previdência Social (MPS) “*de que as hipóteses de verificação do Sistema Integrado de Dados (SID) em desenvolvimento no exercício de 2025 não contemplaram de modo expresse ocorrências de possíveis irregularidades de incidência relevante nas folhas de pagamento que apenas podem ser detectadas ou evitadas de modo eficiente com a realização de cruzamentos ou a integração das bases de dados das organizações públicas pertencentes a todas as esferas de governo, tais quais auxílio-alimentação e creche recebidos em duplicidade*”;

d) seja dada ciência ao MGI “*de que 78 irregularidades relacionadas a situações em que há mais de um vínculo público que impactaram as folhas pagas por organizações integrantes do Poder Executivo Federal em 2025 ocorreram exclusivamente no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) (lista à peça 129), o que indica falha nos instrumentos de modernização adotados com vistas à integração sistêmica nas atividades de gestão de pessoas da administração pública federal, contrariando o disposto no art. 1º, I, do Decreto 10.715/2021*”; e

e) sejam informados “*a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, o Ministério da Previdência Social, a Controladoria-Geral da União e os tribunais de contas dos demais entes federativos do acórdão que vier a ser proferido*”.

4. Em linhas gerais, à vista do quadro apresentado no relatório de auditoria, tenho por adequado, com pequenos ajustes, o encaminhamento sugerido pela unidade técnica especializada. Permitto-me, nada obstante, fazer as considerações que se seguem.

5. Sobre o primeiro quesito, eis o que dispõe a Emenda Constitucional (EC) 103/2019:

“Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts.

40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o **caput** disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação.

§ 2º É vedada a transmissão das informações de que trata este artigo a qualquer pessoa física ou jurídica para a prática de atividade não relacionada à fiscalização dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o **caput**.”

6. Pois bem, a par de representar instrumento relevante para o fortalecimento da gestão, a governança e a transparência dos regimes de previdência e dos programas de assistência social do país, consoante preconizado no dispositivo, o sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados seria ferramenta fundamental para a efetiva observância do art. 24 da mesma Emenda Constitucional:

“Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.”

7. Aqui, por sua pertinência, permito-me reproduzir trechos da exposição de motivos que acompanhou a proposta de emenda constitucional (PEC) que veio a se materializar na EC 103/2019, os quais revelam as preocupações e os objetivos que então nortearam o constituinte derivado (grifei):

“7. A reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. O vertiginoso crescimento da dívida a coloca em trajetória arriscada. Este risco é devidamente cobrado pelos credores por meio de juros altos. Como nossos jovens podem conseguir bons empregos e empreender se é muito mais conveniente para o sistema financeiro financiar uma dívida cara e alta de um devedor que insiste em se endividar mais? Como nossas empresas podem competir com um gigante tomador de empréstimos que pode imprimir dinheiro ou obter recursos forçadamente por meio de impostos? A dívida e seus juros inviabilizam a geração de oportunidades.”

8. Os objetivos traçados na Constituição de desenvolver a nação e combater a pobreza exigem um ambiente macroeconômico estável que não se apresentará sem um novo pacto para a Previdência. Podemos sair do círculo vicioso de mais despesa, mais dívida e mais juros para um círculo virtuoso de despesa e dívida sustentáveis com juros moderados.

9. Construímos umas das maiores redes de proteção previdenciária do mundo, conquista que poucos países emergentes foram capazes. A Previdência alcança todos os municípios do território nacional e protege os trabalhadores brasileiros e suas famílias de diversos riscos. A Seguridade Social virtualmente erradicou a pobreza entre idosos. Entretanto, o veloz processo de envelhecimento da população exige a revisão das regras previdenciárias que escolhemos no passado. A Previdência já consome mais da metade do orçamento da União, sobrando pouco espaço para a educação, a saúde, a infraestrutura e provocando uma expansão insustentável de nossa dívida e seus juros.

10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura.

22. Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Os RPPS abarcam os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Atualmente, existem mais de 2.130 RPPS, que inclui o da União, de todos os Estados, de todas as capitais e de cerca de 2.080 Municípios, cobrindo cerca de 5,7 milhões de servidores ativos e 3,8 milhões de aposentados e pensionistas. Cerca de 70% da população vive em Municípios que possuem RPPS. A gestão dos RPPS é realizada por cada ente federativo, que juntos somam mais de 270 bilhões em ativos para finalidade de pagamento dos benefícios previdenciários, sendo cerca de R\$ 150 bilhões no mercado financeiro.

99. A PEC estabelece vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões que venham a ocorrer após a data de publicação, não sendo permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, salvo se relacionadas aos cargos acumuláveis; e de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro à conta do RGPS.

100. Além disso, a pensão por morte do RGPS pode ser acumulada com pensão por morte do RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares (arts. 42 e 142 da Constituição), e com a aposentadoria do RGPS, RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares, mas, salvo a percepção integral do benefício mais vantajoso, os demais benefícios estarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias (nos percentuais de 20, 40, 60 e 80%), que limitará o valor dos demais benefícios.

111. Existem diversas auditorias realizadas pelos tribunais de contas, identificando pessoas com pagamentos indevidos, principalmente relacionados ao acúmulo de benefícios, já que órgãos federais, estaduais e municipais não possuem uma troca efetiva de informação, capaz de inibir fraudes e irregularidades. A solução apresentada no art. 251 da Constituição [i.e., art. 24 da EC 103/2019] contempla a necessidade de interoperabilidade de dados entre os entes, principalmente os órgãos de gestão previdenciária, viabilizando a transferência de informações e fluxos de processos de trabalho entre os diversos sistemas de gestão e bancos de dados, por meio da aplicação de diretrizes e especificações nacionais, contemplando opções de tecnologia, programas, redes e equipamentos, pressupondo o alinhamento estratégico das políticas de redução de desperdício e aumento da eficiência da máquina pública, possibilitando, em um segundo momento, a concessão automatizada de direitos, propiciando o equacionamento e otimização de processos visando a melhoria do atendimento ao cidadão brasileiro. A referida proposta descrita para o art. 251 da Constituição visa ainda avançar no estabelecimento de uma agenda de serviços interoperáveis de governo eletrônico, nos moldes já realizados em nações com administrações mais aprimoradas, como a europeia, referenciada pela sua abrangência e inserção da estratégia de governo eletrônico, possuindo metas de elevada visibilidade, capilaridade e capacidade mobilizadora sobre as administrações públicas, o que demonstra a redução de custos e melhora na eficiência dos trabalhos realizados.”

8. Como se vê, dada a pulverização dos regimes próprios de previdência, faz-se imperiosa a efetiva instituição do sistema integrado de dados previsto na Emenda Constitucional, sob risco de virtual frustração de um dos seus pressupostos mais tangíveis, a saber, a limitação ao acúmulo de benefícios, aspecto crucial na busca de equidade e equilíbrio para o sistema.

9. Aliás, no ponto, a dimensão dos valores envolvidos fala por si: em 2024, as despesas com aposentadorias, reformas e pensões custeadas pelo conjunto dos entes federados chegaram a R\$ 1,32 trilhão. Considerados os benefícios assistenciais, o montante superou a casa de R\$ 1,74 trilhão.

10. Nada obstante, pelo que informa a Coordenação-Geral de Cadastros Previdenciários, do MPS, o Sistema Integrado de Dados (SID), ainda em fase de “operacionalização”, deverá se limitar, num primeiro momento, a fornecer “*informações de Servidores Públicos (Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS) que recebem Benefícios de Prestação Continuada (BPC)*” (peça 105, p. 1). Apenas num segundo momento, em “*nova hipótese de irregularidade*” ainda a ser estudada, será possível “*avaliar o acúmulo de vínculos e/ou benefícios no âmbito do RPPS*”. Note-se que a hipótese de acumulações envolvendo o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nem mesmo é ventilada pela Coordenação-Geral.

11. Na realidade, as manifestações do MGI e do MPS nos autos sugerem que – ao menos até o momento – nenhum dos dois órgãos se deu conta plenamente da dimensão da economia potencial proporcionada aos cofres públicos pelo art. 24 da EC 103/2019, tampouco da relevância do SID para a efetiva aplicação do dispositivo.

12. Sobre essa economia, vale mencionar, a título de ilustração, os resultados de auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2023 envolvendo o cruzamento das bases de

dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) com as bases de dados dos benefícios geridos no âmbito do RGPS, do Sistema de Proteção dos Militares e do sistema utilizado pelo Banco Central: em uma amostra não probabilística contendo 541 casos de acumulação de benefícios, nada menos do que 301 apresentaram “*indícios de irregularidade ou ressalva relativa à correta aplicação das regras previstas no artigo 24 da EC 103/2019, o que representa 55,64% dos casos analisados*” (peça 107, p. 28-29).

13. Na mesma linha, e com limitações similares às da CGU, a equipe da AudPessoal reporta a identificação de 1.094 situações confirmadas de “*irregularidades relacionadas a vínculos públicos acumulados detectadas nas folhas pagas por organizações federais*”, as quais ocasionaram dano no montante de “*R\$ 13,13 milhões apenas em 2025*”. Afora essas, acrescenta, “*outras 19.619 possíveis irregularidades [da espécie] se encontram em fase de apuração*”, com estimativa de dano da ordem de R\$ 174 milhões anuais.

14. Por fim, ainda com relação a esse quesito, lembro que esta Corte de Contas há muito vem advertindo a administração federal sobre a importância de um sistema integrado de dados para gestão e controle de benefícios previdenciários e assistenciais. A título exemplificativo, cito a propósito os Acórdãos 2.973/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e 3.142/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, este último, segundo informa a AudPessoal, em monitoramento no TC 012.712/2022-1:

Acórdão 2.973/2016-Plenário:

“9.3. determinar aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término”;

Acórdão 3.142/2021-Plenário:

“9.4. determinar ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.4.1. no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, apresente plano de ação para a instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, incluindo a edição dos atos normativos necessários e, com o apoio da Casa Civil, articulação com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema;

9.4.2. no prazo de até 720 (setecentos e vinte) dias a contar da ciência deste Acórdão, conclua todas as etapas para instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.4.3. na vigência dos prazos mencionados nos subitens 9.4.1. e 9.4.2., informar a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema integrado de dados”.

15. Relativamente à segunda questão de auditoria, são as seguintes as disposições constitucionais pertinentes:

Constituição Federal

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

§ 21. (Revogado).

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

[...]

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência”.

EC 103/2019

“Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.”

16. Segundo informam os autos, para dar cumprimento ao comando constitucional, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em novembro de 2021, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 189/2021. Pelo projeto, incumbiria ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) “a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio de previdência social da União” (art. 5º, peça 118), ou, mais especificamente:

“I - concessão, cálculo, revisão, manutenção e pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte;

II - gestão dos recursos;

III - avaliação da situação financeira e atuarial;

IV - operacionalização da compensação financeira, nos termos do disposto nos § 9º e § 9º-A do art. 201 da Constituição e na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999;

V - emissão de certidão de tempo de contribuição para fins de contagem recíproca;

VI - homologação de certidão de tempo de contribuição, quando emitida pelo órgão ou pela entidade de origem do servidor posteriormente à data de entrada em vigor desta Lei Complementar;

VII - manutenção do cadastro individualizado dos segurados e dos beneficiários;

VIII - realização de recenseamento previdenciário para a atualização dos dados dos segurados e dos beneficiários;



IX - garantia aos segurados e aos beneficiários do acesso às informações de seu interesse pessoal;

X - divulgação, em sítio eletrônico oficial, das principais informações administrativas, contábeis, orçamentárias, financeiras e atuariais relativas à gestão do regime próprio de previdência social da União; e

XI - proposição de atos normativos úteis ou necessários ao exercício das suas atribuições como entidade gestora do regime próprio de previdência social da União.”

17. O projeto, no entanto, não avançou no Parlamento. Conforme apurado pela AudPessoal, isso se deveu, ao menos em parte, à compreensão do atual Governo de que “a atribuição de centralização da gestão ao INSS não se mostra a solução mais adequada sob a ótica da governança previdenciária; por se tratar de regime próprio de previdência social, distinto do regime geral, o modelo mais compatível com o disposto no § 20 do art. 40 da Constituição Federal é uma entidade específica, com natureza, estrutura e governança próprias, destinada exclusivamente à gestão das aposentadorias e pensões do RPPS da União” (peça 97, p. 1). Assim, de acordo com o MGI, seria elaborada nova proposição no âmbito do Poder Executivo a ser apresentada, na forma de substitutivo, ao relator da matéria na Câmara dos Deputados.

18. Nesse cenário, registra a equipe de auditoria que, concretamente, “os benefícios do RPPS da União foram geridos por 283 organizações em 2025”.

19. Sem prejuízo de reconhecer a mora da administração federal em dar cumprimento ao comando constitucional, permito-me dois breves apontamentos sobre o tema.

20. Primeiro, tratando-se de obrigação inserida em norma de eficácia limitada, sujeita a disciplinamento por lei complementar (cf. § 20 do art. 40 da CF), ainda que com prazo preestabelecido (cf. § 6º do art. 9º da EC 103/2019), não se apresenta a esta Corte de Contas oportunidade de atuação, quer mediante “ressalva” nas contas dos responsáveis, quer por meio de determinação para “apresentação de plano de ação com detalhamento de medidas e prazos de implementação”.

21. Deixo, pois, de acompanhar a AudPessoal nesse ponto.

22. Segundo, não me parece tecnicamente correto afirmar que existam, atualmente, 283 órgãos e entidades gestores do RPPS da União.

23. Na realidade, há, sim, 283 órgãos e entidades que executam, entre outras funções de caráter operacional, as atividades de concessão e pagamento de benefícios.

24. Gestão, em seu sentido mais próprio, compreende ações de planejamento, organização, direção e controle.

25. Tomada nesses termos, a gestão do RPPS da União apresenta-se, atualmente, compartilhada pelos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Previdência Social e da Fazenda, este último responsável pelo planejamento orçamentário e pelo controle contábil do Regime.

Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1123/2026 – TCU – Plenário



2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Previdência Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 auditoria realizada com o objetivo de, como subsídio à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, verificar as medidas adotadas em 2025 para a instituição do sistema integrado de dados das folhas de pagamento das organizações públicas, previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, e para a centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União num só órgão ou entidade, estabelecida no art. 40, § 20, da Constituição Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, e 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 230, 239 e 250 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Ministério da Previdência Social de que as hipóteses de verificação do Sistema Integrado de Dados (SID) em desenvolvimento no exercício de 2025 não contemplaram ocorrências – com impacto relevante nas folhas de pagamento – que apenas podem ser detectadas ou evitadas de modo eficiente com a realização de cruzamentos ou a integração das bases de dados das organizações públicas pertencentes a todas as esferas de governo;

9.2. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que 78 irregularidades relacionadas a situações envolvendo acumulação de cargos ou benefícios identificadas em 2025 ocorreram exclusivamente no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) (relação à peça 129 dos autos), indicando falha nos respectivos instrumentos de modernização e controle adotados;

9.3. autorizar o oportuno arquivamento dos autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1123-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



TC 031.305/2022-9

Natureza(s): Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a.

Responsáveis: Abenildo Alves de Oliveira (354.708.524-15); Consorcio Rnest O. C. Edificações (10.710.987/0001-91); EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A. (08.402.620/0001-69); Fernando Luiz Viegas (806.879.031-49); Israel Bruno Bezerra de Lira (897.103.984-15); Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (00.103.582/0001-31); Raphael Arthur Galvão Ramos (012.552.134-00).

Embargante: EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A.

Representação legal:

Paola Allak da Silva (142.389/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.

Alana Abilio Diniz Vila Nova (35.470/OAB-DF), representando Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A.;

Daniel Araújo Lima (15.108/OAB-CE) e Lara Gurgel do Amaral Duarte Vieira (24.606/OAB-CE), representando EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A.

Arthur Lima Guedes (18.073/OAB-DF), representando Israel Bruno Bezerra de Lira, Abenildo Alves de Oliveira e Fernando Luiz Viegas

Juliano Barbosa de Araújo (252.482/OAB-SP), representando Raphael Arthur Galvão Ramos

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ADITIVO CONTRATUAL. ERRÔNEA DISTRIBUIÇÃO DOS RISCOS PACTUADOS. IMPRODUTIVIDADE DE MÃO DE OBRA NÃO PREVISTA. QUESTÃO AFETA À GESTÃO DA CONTRATADA. DÉBITO IMPUTADO ÀS CONTRATADAS. CONHECIMENTO. NÃO ACOLHIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Empresa Industrial Tecnica S.A. (EIT) ao Acórdão 545/2026-Plenário, proferido em tomada de contas especial (peças 199 e 206).

2. A tomada de contas especial foi instaurada para apuração de sobrepreço no Contrato 0800.0049742.09-2, celebrado entre a Petróleo Brasileiro S.A. e o Consórcio Rnest O. C. Edificações, (formado pela empresa Engevix Engenharia S.A. – atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. – e a Empresa Industrial Técnica S.A., em recuperação judicial).

3. O contrato foi celebrado em 30/4/2009 no valor histórico de R\$ 591.324.228,09 e teve por objeto, sob o regime de empreitada por preço global, a execução dos serviços necessários à elaboração do projeto executivo e construção civil com fornecimento de materiais e equipamentos das edificações,



incluindo urbanização, da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE (peça 15, p. 3-42).

4. Mediante o acórdão ora embargado, a empresa EIT teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada em débito, solidariamente com a empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A., pela quantia original de R\$ 17.610.402,60 (data-base dezembro de 2008).

5. A embargante aponta, em essência, as seguintes omissões, obscuridades e contradições que afetariam o acórdão em questão (peça 206):

- os fatos que justificaram a exclusão da sanção são os mesmos que deveriam afastar a condenação ressarcitória;

- os pleitos referentes a fatos geradores ocorridos após a retirada da EIT do consórcio seriam de responsabilidade exclusiva da Engevix; e

- não foram examinadas as seguintes teses de prescrição: (i) sobre se o Acórdão 1.937/2019 constitui ato inequívoco de apuração dos fatos; (ii) sobre a ocorrência da prescrição intercorrente em razão da paralisação do TC 029.545/2009-1 por período superior a três anos; e (iii) a aplicação do art. 6º, inciso II, da IN TCU nº 71/2012 diante do transcurso de mais de dez anos entre os fatos e a citação da EIT.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Empresa Industrial Técnica S.A. (EIT) ao Acórdão 545/2026-Plenário, proferido em tomada de contas especial (peças 199 e 206).

2. A tomada de contas especial foi instaurada para apurar sobrepreço no Contrato 0800.0049742.09-2, celebrado entre a Petróleo Brasileiro S.A. e o Consórcio Rnest O. C. Edificações (formado por Engevix Engenharia S.A. – atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. – e pela Empresa Industrial Técnica S.A., em recuperação judicial).

3. O contrato foi celebrado em 30/4/2009, no valor histórico de R\$ 591.324.228,09, e teve por objeto, sob o regime de empreitada por preço global, a execução dos serviços necessários à elaboração do projeto executivo e à construção civil, com fornecimento de materiais e equipamentos, das edificações (incluída a urbanização) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE (peça 15, p. 3-42).

4. No acórdão ora embargado, as contas da EIT foram julgadas irregulares, com condenação em débito, solidariamente com a Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A., no valor originário de R\$ 17.610.402,60 (data-base: dezembro de 2008).

5. Estando presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, entendo que se deve conhecer dos presentes embargos de declaração.

II

6. Em síntese, o embargante aponta as seguintes omissões, obscuridades e contradições que, a seu ver, afetariam o acórdão:

- os fatos que justificaram o afastamento da sanção seriam os mesmos que deveriam afastar a condenação ao ressarcimento;

- os pleitos relativos a fatos geradores ocorridos após a retirada da EIT do consórcio seriam de responsabilidade exclusiva da Engevix; e



– não teriam sido examinadas as seguintes teses de prescrição: (i) se o Acórdão 1.937/2019 constituiria ato inequívoco de apuração do dano; (ii) a ocorrência de prescrição intercorrente, em razão da paralisação do TC 029.545/2009-1 por período superior a três anos; e (iii) a aplicação do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, diante do transcurso de mais de dez anos entre os fatos e a citação da EIT.

III

7. Em relação à participação minoritária da EIT no consórcio, destaco as seguintes considerações constantes do voto condutor do acórdão embargado:

“Quanto ao argumento de que a Empresa Industrial Técnica S.A. não tinha participação relevante no consórcio, registro que a solidariedade das empresas advém de previsão legal:

Lei 8.666/1993:

‘Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: ...

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato’;

Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado:

‘4.10.1. As pessoas físicas ou jurídicas consorciadas instruirão o seu pedido de inscrição com prova de compromisso de constituição do consórcio, mediante instrumento, do qual deverão constar, em cláusulas próprias: ...

e) declaração expressa de responsabilidade solidária de todos os consorciados pelos atos praticados sob o consórcio, em relação à licitação e, posteriormente, à eventual contratação’.

73. *Em suma, essa responsabilidade solidária significa que todas as empresas integrantes do consórcio devem ser responsabilizadas pelo débito total, independentemente de qual delas tenha cometido a irregularidade ou se beneficiado diretamente. Isso ocorre porque, ao formarem um consórcio, as empresas assumem conjuntamente as obrigações decorrentes do contrato” (grifou-se).*

8. Em relação à exclusão de sanção à embargante, a matéria foi assim tratada:

“Reconheço, entretanto, a participação minoritária da Empresa Industrial Técnica S.A. no consórcio quando da celebração do aditivo (1%). Ademais, a EIT não participou da negociação do aditivo.

75. *Assim, ante essas circunstâncias, considerando a menor reprovabilidade de sua conduta, entendo que pode ser afastada a aplicação de sanção a essa empresa.”*

9. Ou seja, a imputação de débito solidário decorreu de expressa disposição legal, ao passo que a exclusão de sanção resultou da análise da culpabilidade da empresa. Em outras palavras, os aspectos ressarcitório e sancionatório não se confundem e se submetem a abordagens distintas.

IV

10. Em relação à prescrição, a matéria foi assim tratada no voto do acórdão embargado:

“No caso em tela, o prazo prescricional começou a ser contado do dia 15/12/2022, data em que foi efetuado o Relatório de Levantamento de Auditoria, no bojo do qual foram apontadas as irregularidades atinentes ao 14º Termo Aditivo ao Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações), nos termos do art. 4º, inciso IV, da referida resolução (peça 13, p. 80).

[...]



12. Pois bem, depois do início da contagem do prazo prescricional, em 15/12/2022, foi realizada, no período de 4/3/2024 a 8/3/2024, a citação dos responsáveis, hipótese prevista no inciso I do art. 5º da Resolução TCU 344/2022 (peças 90-91, 103-104, 107 e 109-110).

13. Dessa feita, na linha dos pareceres precedentes, entendo que não ocorreram as prescrições ressarcitória e intercorrente.”

11. Ou seja, o embargante busca apenas rediscutir a matéria, com base em fatos anteriores ao próprio início do prazo prescricional e que, por consequência, não possuem o condão de interferir na análise antes demonstrada.

12. Quanto ao transcurso do prazo de dez anos, a matéria foi assim tratada no acórdão embargado:

“Acompanho também os pareceres precedentes, em relação às empresas contratadas, no sentido de que não houve o transcurso de mais de dez anos entre a data de ocorrência do dano (último pagamento ao consórcio em 17/12/2014) e as datas das citações dos responsáveis. Assim, nos termos da Instrução Normativa TCU 98/2024, art. 6º, inciso II, não está caracterizado o prejuízo ao exercício de defesa pelo transcurso de prazo temporal.”

V

13. Cabe, então, por não terem sido confirmadas as omissões, obscuridades e contradições apontadas, não acolher os presentes embargos de declaração.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1124/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.305/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Abenildo Alves de Oliveira (354.708.524-15); Consorcio Rnest O. C. Edificações (10.710.987/0001-91); EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A. (08.402.620/0001-69); Fernando Luiz Viegas (806.879.031-49); Israel Bruno Bezerra de Lira (897.103.984-15); Nova Engevix Engenharia e Projetos S.a. (00.103.582/0001-31); Raphael Arthur Galvão Ramos (012.552.134-00).
 - 3.2. Recorrente: EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A. (08.402.620/0001-69)..
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a..
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. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Paola Allak da Silva (142.389/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.
 - 8.1. Alana Abilio Diniz Vila Nova (35.470/OAB-DF), representando Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A.;



8.2. Daniel Araújo Lima (15.108/OAB-CE) e Lara Gurgel do Amaral Duarte Vieira (24.606/OAB-CE), representando EIT - Empresa Industrial Tecnica S.A.

8.3. Arthur Lima Guedes (18.073/OAB-DF), representando Israel Bruno Bezerra de Lira, Abenildo Alves de Oliveira e Fernando Luiz Viegas

8.4. Juliano Barbosa de Araújo (252.482/OAB-SP), representando Raphael Arthur Galvão Ramos

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos a acórdão proferido em tomada de contas especial instaurada para apuração de sobrepreço em contrato referente à execução das edificações da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE,

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 presentes embargos de declaração, nos termos do art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, não os acolher; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1124-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V– Plenário

TC 018.065/2025-2

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União



Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 2º QUADRIMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com a qual manifestaram sua concordância as instâncias superiores da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Relatório de Gestão Fiscal deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 2º quadrimestre, encerra-se em 30 de setembro do exercício a que corresponder o relatório.*

2. *Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 2º quadrimestre de 2025 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000.*

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. *Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2025 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Anexo I deste relatório.*

4. *Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 2º quadrimestre de 2025, até 30/9/2025.*

5. *Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 2º quadrimestre de 2025 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Anexo I deste relatório.*

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)

6. *O art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO da União para o exercício financeiro de 2025) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.*

7. *As regras para recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2025, estão previstas na Portaria-STN 642/2019.*

8. *Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em*



1º/10/2025 (peça 155), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 159 da LDO 2025.

9. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados de despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e garantias, constantes dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi, equivalem aos apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo utilizada pela STN. Destaca-se que não foram observadas divergências nessa averiguação.

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da LRF. São calculados em relação a ela os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.

11. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. É de fundamental importância, portanto, a precisa identificação de seu montante.

12. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por intermédio da Portaria-STN 2.116/2025 (peça 156), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 2º quadrimestre de 2025. A RCL alcançou R\$ 1.519 bilhões no período de setembro de 2024 a agosto de 2025, apresentando crescimento nominal de 13,1% em relação ao período de setembro de 2023 a agosto de 2024, cujo montante foi de R\$ 1.342 bilhões, e aumento nominal de 2,2 % em relação à RCL apurada no 1º quadrimestre de 2025 (R\$ 32 bilhões a mais).

13. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração

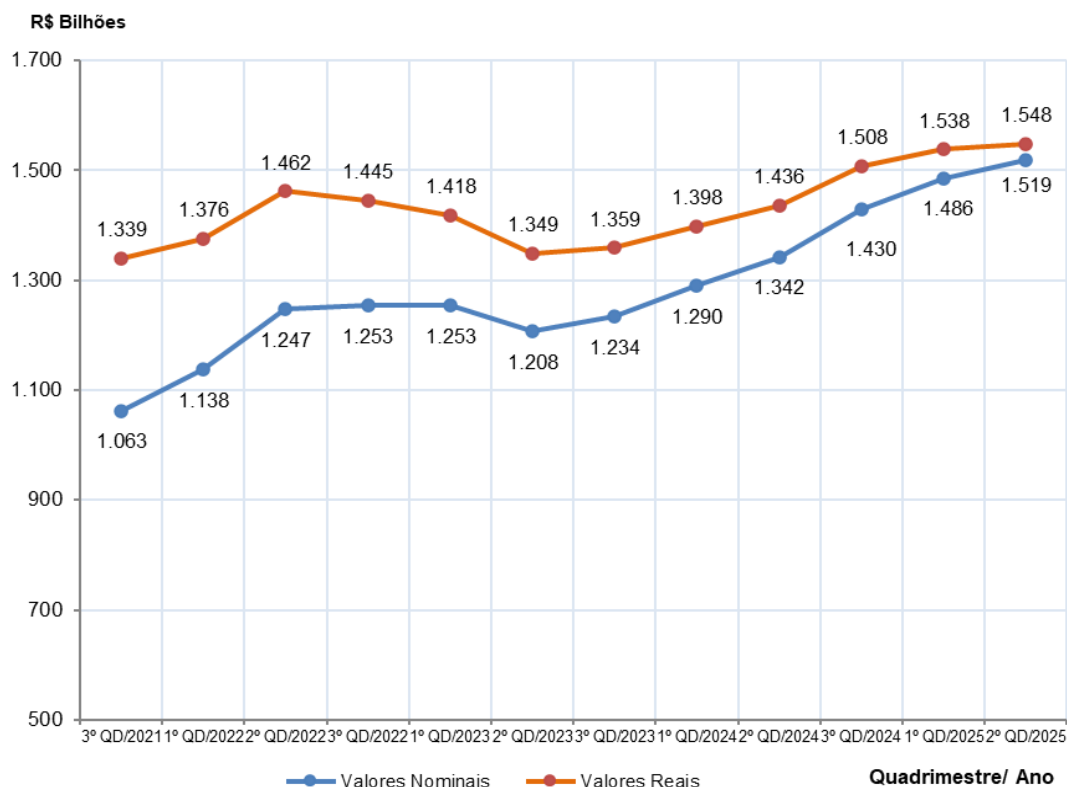
R\$ milhões

Especificação	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024	3º QD/2024	1º QD/2025	2º QD/2025
RECEITAS CORRENTES (I)	2.377.247	2.407.141	2.363.303	2.417.316	2.520.726	2.623.774	2.758.253	2.844.470	2.924.956
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	856.276	879.918	872.903	887.930	924.249	976.741	1.028.018	1.065.929	1.108.580
Contribuições	1.128.487	1.142.229	1.165.250	1.196.997	1.264.553	1.317.203	1.377.481	1.408.182	1.442.645
Receita Patrimonial	298.024	285.603	221.335	210.474	208.502	211.599	241.592	251.194	248.355
Receita Agropecuária	31	30	26	21	21	20	21	22	23
Receita Industrial	5.523	6.614	7.112	6.312	6.422	7.535	10.653	15.556	18.106
Receita de Serviços	52.330	48.620	49.220	49.803	56.620	57.550	57.541	57.334	58.759
Transferências Correntes	410	364	342	242	259	313	363	444	442
Receitas Correntes a Classificar	-0	2	2	3	1	0	-1	1	-0
Outras Receitas Correntes	36.167	43.762	47.113	65.534	60.100	52.813	42.584	45.808	48.046
DEDUÇÕES (II)	1.123.820	1.153.728	1.155.753	1.183.601	1.230.372	1.281.356	1.328.217	1.358.304	1.406.031
Transferências Constitucionais e Legais	487.160	498.511	480.160	484.428	502.064	530.968	557.726	571.419	593.522
Contrib. Empregadores e Trab. para Seg. Social	529.675	549.004	566.909	586.315	606.214	622.263	638.406	655.666	679.721
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	17.283	17.011	17.281	17.399	18.277	18.385	18.600	17.655	18.321
Compensações Financ. entre Regimes Previdência	884	1.250	1.481	1.675	1.469	938	432	189	216
Contrib. dos Militares para o Custeio das Pensões	8.787	8.885	8.982	9.067	9.143	9.195	9.214	9.245	9.405
Contribuições para PIS/PASEP	80.032	79.067	80.941	84.716	93.206	99.606	103.838	104.130	104.846
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	1.253.427	1.253.413	1.207.549	1.233.715	1.290.353	1.342.418	1.430.036	1.486.166	1.518.925

Fonte: STN.

14. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, os valores nominais foram atualizados a preços de agosto de 2025, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (Valores Nominais e Valores Reais)



Fontes: STN / IBGE (Série IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de agosto de 2025.

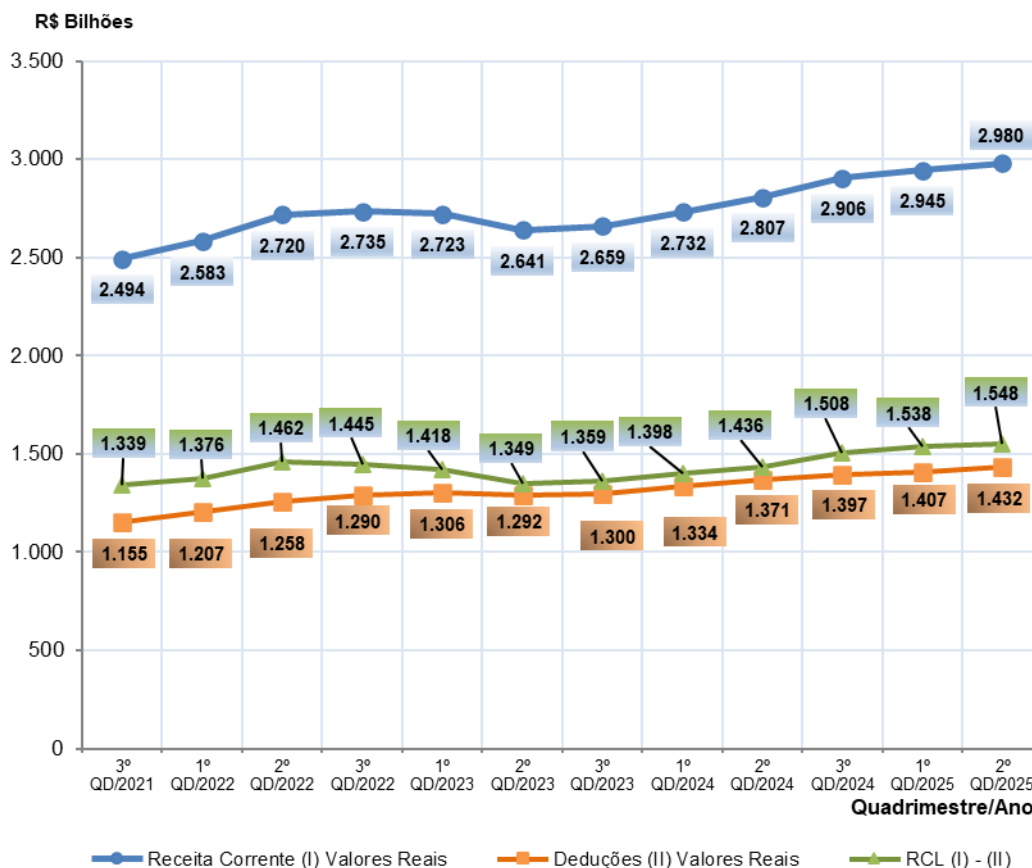
15. A RCL do 2º quadrimestre de 2025 foi de R\$ 1.519 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R\$ 1.548 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de agosto de 2025 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

16. O crescimento nominal de 13,1% da RCL em relação ao mesmo período de 2024 decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente que das Deduções (da Receita). De fato, a Receita Corrente cresceu nominalmente 11,5% (R\$ 301 bilhões), representado, na sua quase totalidade, pelo crescimento das receitas tributárias (R\$ 131.838 bilhões, 13,5%), de contribuições (R\$ 125.442 bilhões, 9,5%) e patrimoniais (R\$ 36.756 bilhões, 17,4%). As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 9,7% (R\$ 125 bilhões), representadas preponderantemente pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 62.554 bilhões, 11,8%) e da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 57.458 bilhões, 9,2%).

17. No 2º quadrimestre de 2025, a RCL renovou a máxima histórica anteriormente observada no 1º quadrimestre de 2025, alcançando R\$ 1.548 bilhões em valores reais, representando acréscimo real de 0,6% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.538 bilhões) e de 7,8% em relação ao 2º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.436 bilhões).

18. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente Bruta, das Deduções, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)



Fonte: STN.

IV.1 Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

19. A Receita Corrente Líquida da União, assim como a metodologia utilizada em sua apuração, é divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional no Demonstrativo da RCL, constante do Anexo 3 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

20. Verificou-se que os valores da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' do Demonstrativo da RCL divergem dos obtidos por meio da aplicação da metodologia divulgada para calculá-los. Os valores da rubrica equivalem à execução líquida (empenhos realizados deduzidos de restos a pagar cancelados) de programações orçamentárias específicas e são apurados com base em parâmetros orçamentários típicos da despesa orçamentária, como programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação.

21. Segundo a metodologia divulgada, a dedução é apurada por filtro cumulativo (critérios simultâneos) de programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação, assim, apenas registros que atendam concomitantemente aos três conjuntos de parâmetros compõem o valor divulgado.

22. Identificou-se a inclusão indevida de dois programas de governo nos parâmetros de cálculo divulgados: '2080 – Educação de Qualidade para Todos' e '0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo'. Entretanto, isso não resultou em distorção no valor final, pois estes

programas de governo não possuem execução no período. Ademais, ao se examinarem as ações orçamentárias listadas que efetivamente registraram execução no período de referência (setembro de 2024 a agosto de 2025), constatou-se que nenhuma delas encontra correspondência nos programas de governo mencionados, o que confirma a ausência de impacto financeiro no valor apurado.

23. De fato, a aplicação integral da metodologia divulgada resulta em valores inferiores aos efetivamente publicados. A diferença, de aproximadamente R\$ 55,8 bilhões (vide valor destacado na Tabela 2), corresponde à execução líquida da ação '00SB – Complementação da União ao Fundeb', vinculada ao programa '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade'. Embora a ação 00SB esteja explicitamente relacionada na metodologia divulgada, o programa 5111 não foi nela incluído. Considerando-se que os critérios são simultâneos (programa + ação + modalidade), a omissão do programa 5111 impede que a execução da ação 00SB componha o valor apurado pela metodologia divulgada, apesar de integrar o cálculo do valor publicado no demonstrativo.

24. Adicionalmente, constatou-se que quatorze ações orçamentárias relacionadas na metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' não apresentaram execução no período de referência. Dessas, treze não constam na programação orçamentária dos exercícios de 2024 e de 2025, enquanto uma consta apenas na de 2025. Embora não acarrete distorções nos valores divulgados, visto que não houve execução, tal situação configura impropriedade metodológica passível de proposta de deliberação a este Tribunal, uma vez que o conjunto de parâmetros utilizados deve restringir-se aos elementos estritamente necessários à apuração dos valores informados, devendo-se remover tais ações da metodologia divulgada.

25. Importa ressaltar que essa impropriedade já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5, rel. min. Benjamin Zymler), ocasião em que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, subitem 9.4, expediu ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

26. Considerando, no entanto, que o Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário foi adotado posteriormente à publicação do Demonstrativo da RCL do 2º quadrimestre de 2025, deixa-se de propor nova deliberação sobre o mesmo tema neste relatório. Não obstante, registra-se que o Demonstrativo da RCL da União referente aos doze meses correspondentes ao período de janeiro a dezembro de 2025, divulgado pela Portaria STN/MF 137/2026 (peça 196), consigna metodologia de apuração da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' idêntica à ora analisada, sugerindo provável reincidência da impropriedade em tela. A consistência e conformidade metodológica dessa dedução serão objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2025 (TC 024.241/2025-3, rel. min. Benjamin Zymler).

27. Para melhor compreensão das inconsistências identificadas, apresentam-se na Tabela 2 os programas e ações previstos na metodologia que efetivamente registraram execução no período, bem como aqueles que, mesmo relacionados na metodologia, não apresentaram execução orçamentária (e que não deveriam constar na metodologia), com destaque para a ação 00SB, cuja execução está associada ao programa 5111, não relacionado na metodologia, e que explica a divergência de R\$ 55,8 bilhões.

**Tabela 2 – Execução Líquida das Transferências Constitucionais e Legais
(setembro/2024 a agosto/2025)**

Previstos na Metodologia COM Execução no Período



<i>Programa de Governo</i>	<i>Ação Orçamentária</i>	<i>Empenhado (R\$ mil) (A)</i>	<i>Restos a Pagar Cancelados (R\$ mil) (B)</i>	<i>Execução Líquida (R\$ mil) (C) = (A) – (B)</i>
0903 Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	0044 Transferência ao FPE	159.325.384,94	0,10	159.325.384,84
	0045 Transferência ao FPM	188.038.614,99	0,43	188.038.614,56
	0046 Transferência Cota-parte DF e Estados Exportadores IPI	7.083.247,90	-	7.083.247,90
	006M Transferência ITR	2.698.993,48	0,08	2.698.993,39
	00H6 Transferência IOF Ouro	32.041,69	-	32.041,69
	00PX Transferência Taxa Ocupação, Foro e Laudêmio	200.222,28	25.958,81	174.263,47
	00RX Transferência leilões excedentes Pré-sal	-	12.127,21 ¹²	-12.127,21
	00SE Transferência Temporária Lei Complementar 176/2020	3.984.934,33	37.220,10	3.947.714,23
	0223 Transferência Compensação Financeira Tratado Itaipu	1.341.019,08	-	1.341.019,08
	0369 Transferência Cotas Salário-Educação	21.314.067,52	878.928,34	20.435.139,18
	0546 Transferência Cotas-partes Utilização Recursos Hídricos	1.862.901,13	106,20	1.862.794,93
	0547 Transferência Cotas-partes Exploração Recursos Minerais	5.912.580,42	-	5.912.580,42
	0999 Transferência CIDE Combustíveis	1.015.518,93	-	1.015.518,93
	0A53 Transferências Participações Produção Petróleo e Gás Natural	61.942.337,18	144.293,97	61.798.043,21
	0C03 Transferência Concessões Decorrentes de Concessões Florestais	27.024,67	-	27.024,67
	0C33 Transferência ao Fundeb	83.960.871,06	0,85	83.960.870,21
5111 Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade ¹¹	00SB Complementação da União ao Fundeb	56.453.662,48	572.378,89	55.881.283,59

¹¹ Programa de Governo 5111 não relacionado na metodologia de apuração de Transferências Constitucionais e Legais.

¹² Restos a Pagar cancelados na ação orçamentária 00RX

Previstos na Metodologia SEM Execução no Período

<i>Ação Orçamentária</i>	0050 Transferências IOF Ouro - Estados e Distrito Federal 0051 Transferências IOF Ouro - Municípios; 00D0 Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009; 00G6 Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Perda de Receita Decorrente da Arrecadação de ICMS Sobre Combustíveis Fosseis Utilizados para Geração de Energia Eletrica; 0169 Transferências a Estados e Distrito Federal (loterias CEF); 099B Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Complementar nº 87/96 e Lei Complementar nº 115/2003); 0E25 Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação

	<i>das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações;</i>
	<i>0E36 Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;</i>
	<i>00QR Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que recebem o FPM;</i>
	<i>00RX Transferência Leilões Excedentes Cotas do Pré-sal</i>
	<i>00S3 Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação</i>
	<i>00S7 Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19</i>
	<i>00S8 Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - Setor Cultural (MP n. 990/2020)</i>
	<i>00UH Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC n.º 123/2022)</i>
Programa de Governo	<i>0032 Gestão e Manutenção do Poder Executivo</i>
	<i>2080 Educação de qualidade para todos</i>

28. Ressalta-se, por fim, que a impropriedade identificada se circunscreve à metodologia divulgada, e não aos critérios de cálculo efetivamente aplicados. De fato, a metodologia efetivamente utilizada para apuração da RCL está em conformidade com os preceitos da Lei Complementar 101/2000 – especialmente o art. 2º, inciso IV, e seus parágrafos – e com a jurisprudência desta Corte, notadamente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas). Dessa forma, os valores apurados e publicados no demonstrativo estão corretos, limitando-se a falha exclusivamente à transparência e precisão da metodologia divulgada.

V. DESPESAS COM PESSOAL

29. Com o objetivo de apresentar uma visão geral do cumprimento da LRF em relação às despesas com pessoal, é apresentado a seguir um sumário dos dados apurados. Os valores, detalhados no Apêndice C deste relatório, foram calculados e conferidos individualmente, seguindo as normas da LRF para cada Poder e órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

30. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas por meio da ferramenta Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 - Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 - Outras Despesas Correntes. A Tabela 3 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 3 – Despesa com Pessoal – 2º Quadrimestre de 2025

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.518.925.094.175,61 (Portaria-STN/MF 2.116/2025)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal \1 (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial \2	Limite Alerta TCU \3	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
I. Poder Executivo	294.191.654.614	19,368411%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	47,355528%	49,847924%	52,617253%
1.1 Poder Executivo Federal	271.248.928.717	17,857953%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	47,118609%	49,598536%	52,354010%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	22.942.725.897	1,510458%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	50,348601%	52,998527%	55,942890%
1.2.1 Amapá	790.231.403	0,052026%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	30,784437%	32,404671%	34,204931%
1.2.2 Roraima	609.541.714	0,040130%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	40,535159%	42,668588%	45,039065%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	17.936.762.314	1,180885%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	53,676602%	56,501686%	59,640669%



Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal \1 (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial \2	Limite Alerta TCU \3	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1.2.4 MPDFT ⁴	933.945.607	0,061487%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	46,231032%	48,664244%	51,367813%
1.2.5 TJDF ⁵	2.672.244.858	0,175930%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	44,092731%	46,413401%	48,991923%
2. Poder Legislativo	11.679.440.080	0,768928%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	30,757119%	32,375915%	34,174577%
2.1 Câmara dos Deputados	5.260.684.873	0,346343%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	28,623357%	30,129849%	31,803729%
2.2 Senado Federal	4.390.646.863	0,289063%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	33,611949%	35,380999%	37,346610%
2.3 Tribunal de Contas da União	2.028.108.344	0,133523%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	31,051768%	32,686072%	34,501965%
3. Poder Judiciário	37.450.080.892	2,465565%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	41,092745%	43,255521%	45,658605%
3.1 Supremo Tribunal Federal	453.137.838	0,029833%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	40,464418%	42,594124%	44,960465%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	112.073.526	0,007378%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	43,402801%	45,687159%	48,225335%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.189.383.546	0,078304%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	34,987106%	36,828533%	38,874562%
3.4 Justiça Militar	428.751.082	0,028227%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	35,031858%	36,875640%	38,924286%
3.5 Justiça Federal	10.962.870.919	0,721752%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	44,308181%	46,640191%	49,231312%
3.6 Justiça Eleitoral	5.831.292.359	0,383909%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	41,609041%	43,798991%	46,232268%
3.7. Justiça do Trabalho	18.472.571.622	1,216161%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	39,831094%	41,927467%	44,256771%
4. Ministério Público	5.962.734.719	0,392563%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	65,427132%	68,870665%	72,696813%
Total da União	349.283.910.304	22,995466%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	45,990933%	48,411508%	51,101037%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2025.

Notas:

\1 Art. 20 da LRF.

\2 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

\3 Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

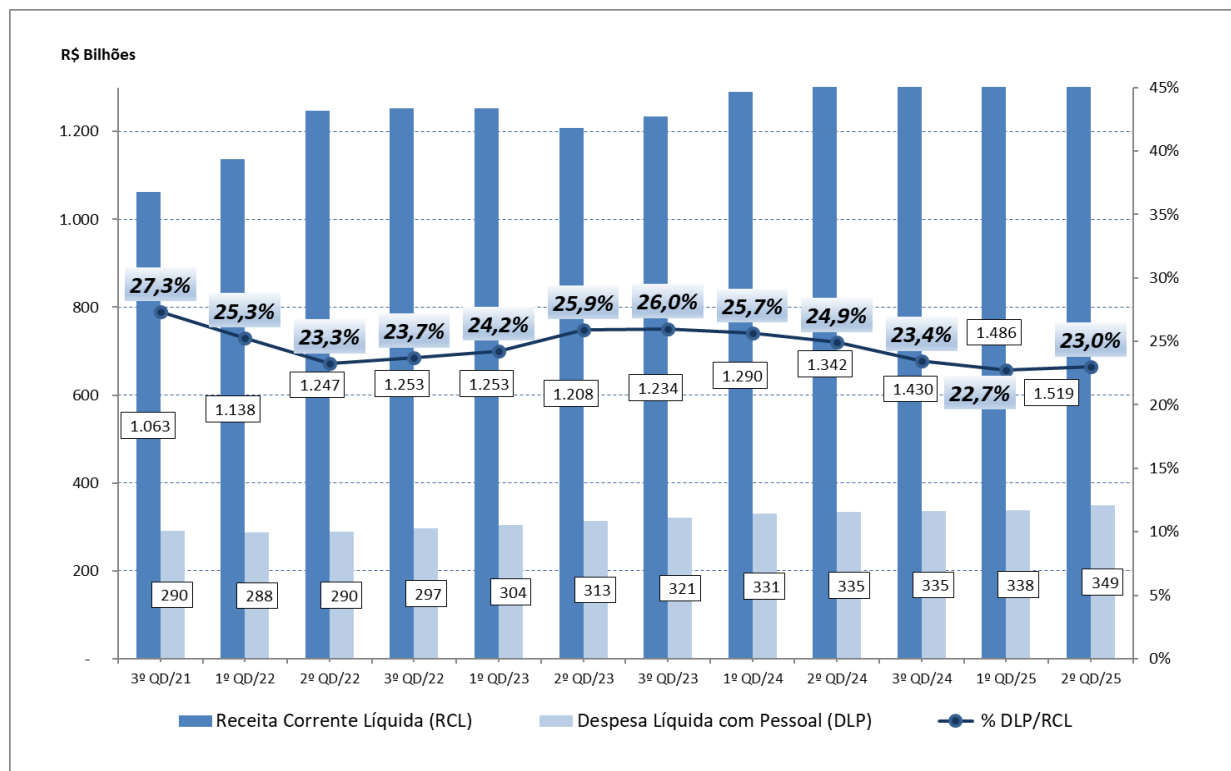
\4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

\5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

31. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.

32. Considerando os montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Apêndice C) e consolidados na tabela anterior, conclui-se que os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, para as despesas com pessoal do 2º quadrimestre de 2025, foram observados por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

33. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União

Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela STN.

34. No 2º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL atingiu 23%, observando-se decréscimo de 1,9 p.p. em relação ao 2º quadrimestre de 2024 (24,9%) e discreto aumento de 0,3 p.p. em relação ao período de apuração imediatamente anterior (22,7%).

35. Deve-se salientar que, durante as análises realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

36. Não se constatou, ademais, o emprego de recursos provenientes de fontes/destinações vinculadas ao pagamento inativos e pensionistas para ações alheias a essas finalidades. De fato, as verificações realizadas evidenciaram que a aplicação das receitas provenientes das fontes/destinações de recursos 054 - Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, 055 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do FCDF - Contribuição do Segurado, 056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União, 023 - Pensões Militares da União e dos Ex-territórios e 024 - Pensões Militares e Remuneração dos Inativos Militares do FCDF destinaram exclusivamente ao pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários de civis e militares, em plena conformidade com a normas de regência, em especial os art. 167, XI e XII, da Constituição Federal de 1988, e com os critérios de integridade das fontes previdenciárias exigidos no âmbito da gestão fiscal.

37. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação

foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.

Despesas com pessoal não executadas orçamentariamente

38. As despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência orçamentária ou financeira, são evidenciadas na linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' do demonstrativo da despesa com pessoal. Apresentam-se, na Tabela 4 a seguir, os valores referentes a essas despesas informados pelos órgãos em seus respectivos RGFs.

Tabela 4 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 2º Quadrimestre de 2025

Órgão	2º Quad./2025
Superior Tribunal de Justiça	2.312.013,92
Tribunal Regional do Trabalho - 2ª Região	1.695.635,11
Total	4.007.649,03

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2025.

Divergência na consolidação dos demonstrativos de despesa com pessoal da Justiça Federal

39. No âmbito do Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5, rel. min. Benjamin Zymler), foi identificada inconsistência entre o valor consolidado da despesa com pessoal da Justiça Federal e a soma das despesas informadas individualmente pelos órgãos que a integram, quais sejam: Conselho da Justiça Federal (CJF) e Justiça Federal de 1º e 2º graus das 1ª a 6ª Regiões.

40. Instada a se manifestar, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal (SPO/CJF), Órgão Setorial de Orçamento e Contabilidade da Justiça Federal, esclareceu que a divergência decorreu da descentralização de créditos orçamentários no montante de R\$ 4.966.636,58, realizada em outubro de 2024, da Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) (peça 188 do TC 008.405/2025-5). Tal movimentação impactou os demonstrativos de despesa com pessoal dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 e do 3º quadrimestre de 2024 dos órgãos discriminados na tabela seguinte.

Tabela 5 – Créditos Descentralizados da Justiça Federal para o STJ no GND 1 – Outubro/2024

Órgão	Ajuste
Justiça Federal da 1ª Região	924.642,00
Justiça Federal da 2ª Região	605.111,33
Justiça Federal da 3ª Região	957.305,75
Justiça Federal da 4ª Região	1.235.115,60
Justiça Federal da 5ª Região	1.244.461,90
Total	4.966.636,58

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal.

41. Em atendimento à orientação do CJF, os órgãos jurisdicionados procederam à republicação dos respectivos demonstrativos de despesa com pessoal (peças 157 a 161), conforme comunicado de 30/10/2025 desse Conselho (peça 162). Em paralelo, os RGFs referentes ao corrente período de apuração (peças 103, 5, 91 a 94, 26 a 29 e 108) incorporaram os ajustes decorrentes da descentralização, assegurando a consistência e a uniformidade dos dados.

Inconsistência na apuração da despesa com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima

42. Constatou-se que as despesas da União com os servidores dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima alcançaram, em julho de 2025, R\$ 429 milhões e R\$ 291 milhões, respectivamente, valores consideravelmente superiores às médias mensais observadas de janeiro a junho desse mesmo exercício, de aproximadamente R\$ 25 milhões (Amapá) e R\$ 16 milhões



(Roraima).

43. *As justificativas para essa distorção foram oferecidas por meio de nota de rodapé (peça 153, p. 1-2), a qual transcrevemos a seguir.*

Em 2025, a União alterou a classificação organizacional e programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima. [...]. Para o Amapá, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R\$ 212.614 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R\$ 136.730 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025. Para Roraima, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R\$ 142.882 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R\$ 94.475 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025.

44. *Essa ocorrência, entretanto, já era esperada, uma vez que no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025, abrangendo o período de maio de 2024 a abril de 2025, foram identificadas variações atípicas decorrentes de alterações promovidas na classificação programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima, a partir de janeiro de 2025.*

45. *Naquela oportunidade, verificou-se que as inconsistências decorreram da execução dessas despesas na unidade orçamentária (UO) 72146, a qual não dispunha de marcadores orçamentários que possibilitassem a segregação e individualização dos valores, comprometendo a aferição dos limites de despesa com pessoal. Essa situação foi consequência da centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), determinada pelo Decreto 10.620/2021.*

46. *O problema foi mitigado mediante o remanejamento de dotações para a UO 73113, unidade dotada de planos orçamentários adequados à identificação dos gastos com pessoal dos ex-territórios, e pela reclassificação das despesas executadas entre janeiro e junho de 2025 para as corretas ações orçamentárias. Embora essa reclassificação não tenha retroagido contabilmente, as medidas adotadas restabeleceram a rastreabilidade e viabilizaram a recomposição dos demonstrativos fiscais, quando avaliados no período de 12 meses, confirmando o cumprimento dos limites legais.*

47. *Concluiu-se, à época, que as distorções observadas decorreram do emprego de parâmetros orçamentários inadequados à verificação dos limites de despesa com pessoal, sem indícios de dolo por parte dos gestores. Ressaltou-se, ainda, a importância de haver coordenação prévia entre a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos para definir classificações e parâmetros orçamentários apropriados, visando garantir a segregação, a comparabilidade e a transparência das informações nos demonstrativos fiscais.*

48. *Nesse sentido, o TCU, por intermédio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), subitem 9.5, deu ciência aos referidos órgãos, ‘de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, deve ser precedida da definição e da adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais’.*

49. *Embora as falhas cometidas, e as medidas adotadas visando sua correção, tenham causado oscilações pontuais na execução orçamentária da despesa com servidores dos extintos territórios federais no corrente período de apuração, não foram identificadas inconformidades que demandassem proposta de deliberação a este Tribunal.*

50. *Por fim, considerando que as medidas corretivas adotadas – remanejamento de dotações e*



reclassificação das despesas – foram efetivadas em julho de 2025, espera-se que os demonstrativos de pessoal do 3º quadrimestre de 2025 e do 1º quadrimestre de 2026 apresentem variações semelhantes às observadas no período ora analisado.

VI. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

51. *Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, nesse contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).*

52. *O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuasse registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação, notadamente, os encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.*

53. *O acesso público às informações citadas pode ser realizado por meio da plataforma ‘Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’, inserida no portal Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios), bem como por consultas ao Siconfi e/ou ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem).*

54. *No exercício de sua competência constitucional (art. 52, incisos VII e VIII), o Senado Federal estabeleceu os limites e condições para a concessão de garantias pela União, bem como, para todos os entes federativos, os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito. No caso da dívida consolidada, o Senado Federal não fixou o limite para a dívida consolidada da União, tendo fixado para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou limite para a dívida mobiliária federal.*

55. *Por outro lado, ao final de agosto de 2023 houve a sanção da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, na União, com a finalidade de assegurar a sustentabilidade da dívida, tendo estabelecido por parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) e por objetivo a estabilização desta relação.*

56. *A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 2º quadrimestre de 2025.*

57. *Para fins deste acompanhamento, adotam-se como variáveis avaliadas: a) Dívida Consolidada Líquida/RCL e Dívida Mobiliária/RCL; b) operações de crédito líquidas/RCL; e c) garantias concedidas/RCL. Quando aplicável, utilizam-se como parâmetros os limites vigentes definidos em normativos do Senado Federal e do Congresso Nacional e, no caso de parâmetros não vigentes, estes são tratados apenas como referências analíticas de risco, sem caracterização de descumprimento.*

58. *Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da referida Lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.*



59. Assim, de forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), examinando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados constantes do Siconfi (e divulgados, também, por meio deste).

VI.1 Dívida Consolidada

60. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir também outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre esses órgãos e/ou entidades).

61. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites 'em termos de dívida líquida', o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a Dívida Mobiliária (DM) passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por 'colchão da dívida', possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).

62. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o estabelecimento do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art. 48 da Carta Magna), sendo que o art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.

63. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República 'em termos de dívida líquida', por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Deste modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. Ou seja, o limite de Dívida Consolidada da União ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.

64. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

65. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se pautе pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite. Em que pese os limites não tenham sido estabelecidos, o Regime Fiscal Sustentável estabeleceu regra que objetiva a estabilização da dívida (no caso, da relação DBG/PIB).

66. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas



saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei de Crimes Fiscais e na legislação citada no art. 73 da LRF.

67. A Tabela 6 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 2º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 6 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	R\$ milhares	
					Var. % Quad.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.625.040.543	9.967.635.161	10.425.698.272	11.006.814.523	5,57	14,36
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.426.291.000	9.774.068.510	10.253.578.543	10.865.117.555	5,96	15,26
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.712.294.833	6.958.206.651	7.303.987.127	7.837.793.949	7,31	16,77
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.798.756	-2.695.461	-2.512.880	-2.552.335	1,57	-8,80
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no Bacen)	2.446.951.413	2.517.512.689	2.692.235.822	2.774.385.516	3,05	13,38
Dívida Securitizada	2.791.919	7.418.345	6.485.249	6.953.353	7,22	149,05
Dívida Mobiliária Externa	267.051.592	293.626.286	253.383.225	248.537.072	-1,91	-6,93
Relações Financeiras entre a União/Bacen (L. 13.820/2019)	111.245.540	95.195.050	0	0	0,00	-100,00
Dívida Contratual	79.759.511	91.929.539	98.057.941	88.462.496	-9,79	10,91
	2.178.575	522.622	67.560.388	45.765.946	-	2000,73
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)					32,26	
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.736.078	1.922.411	1.804.944	1.737.006	-3,76	0,05
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	3.829.838	3.997.030	4.696.457	5.731.520	22,04	49,65
Deduções (II)	2.678.169.564	2.857.925.135	3.064.409.405	3.266.823.561	6,61	21,98
Ativo Disponível	1.501.229.191	1.627.514.230	1.737.630.506	1.867.880.881	7,50	24,42
Haveres Financeiros	1.288.059.473	1.360.404.966	1.501.009.325	1.526.668.872	1,71	18,52
					-	
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-111.119.100	-129.994.061	-174.230.426	-127.726.192	26,69	14,95
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	6.946.870.979	7.109.710.026	7.361.288.867	7.739.990.962	5,14	11,42
Receita Corrente Líquida – RCL	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	2,20	13,15
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	716,99%	697,02%	701,52%	724,64%	3,30	1,07
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	517,49%	497,17%	495,32%	509,57%	2,88	-1,53
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,19%	683,48%	689,93%	715,32%	3,68	1,87

Fonte: elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

68. Convém registrar que na conferência dos saldos publicados do 3º quadrimestre de 2024 foi encontrada pequena divergência em valores componentes dos Haveres Financeiros (R\$ 753.453,50), que foi analisada no âmbito da respectiva fiscalização (apreciada por meio do Acórdão 1.834/2025-TCU-Plenário, rel. min. Jhonatan de Jesus).

69. À época, a STN havia assumido o compromisso de corrigir os valores no demonstrativo seguinte (do 1º quadrimestre de 2025), evidenciando a alteração em nota de rodapé. Conforme análise realizada na fiscalização precedente (apreciada por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler) o compromisso firmado pela STN não foi adequadamente cumprido. No entanto, na publicação do RGF em análise, do 2º quadrimestre de 2025, os valores foram corrigidos, com a devida evidenciação (nota de rodapé). Ademais, os valores que passaram a constar no Siconfi a título de 'Saldo do Exercício Anterior' foram corrigidos. Ressalte-se que não houve a retificação das publicações anteriores, inclusive no Siconfi, referentes ao 1º quadrimestre de 2025 e ao 3º quadrimestre de 2024.

70. Na esfera federal, a Dívida Consolidada atingiu R\$ 11 trilhões ao final do 2º quadrimestre de 2025, com crescimento de 5,57% (R\$ 581 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a DC da União também é composta por Dívida Mobiliária, sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM permaneceu representando mais de 98% daquela.

71. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R\$ 2,77 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), os quais instrumentalizam a execução

da política monetária e correspondem a pouco mais de um quarto da DM (e da Dívida Consolidada). Essa participação, nos montantes da DM e da DC, tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020 e no quadrimestre em análise o crescimento foi de 3,05% (R\$ 82 bilhões).

72. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na 'carteira Bacen', além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada mais adiante), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), cujo montante encerrou o 2º quadrimestre de 2025 em R\$ 7,97 trilhões (conforme estatísticas fiscais disponíveis em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal (DPF) divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida (RMD) e que, ao final do mesmo período, somou R\$ 8,14 trilhões (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).

73. O crescimento ora mencionado, de R\$ 581 bilhões (5,57%) da Dívida Consolidada, no 2º quadrimestre de 2025, decorreu principalmente do acréscimo de R\$ 534 bilhões à Dívida Mobiliária na carteira de títulos públicos 'em mercado' (aumento de 7,31%) que atingiu R\$ 7,84 trilhões. No total, a Dívida Mobiliária cresceu R\$ 611 bilhões (5,96%), incluído pequeno decréscimo de R\$ 5 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), cujo saldo representa pouco mais de 2% da DM (R\$ 249 bilhões). Deste modo, mais de 97% do saldo da Dívida Mobiliária é classificado como dívida 'interna' (embora parte dos detentores dos títulos sejam 'não residentes', aproximadamente 10%, conforme divulgado pelo Tesouro Nacional).

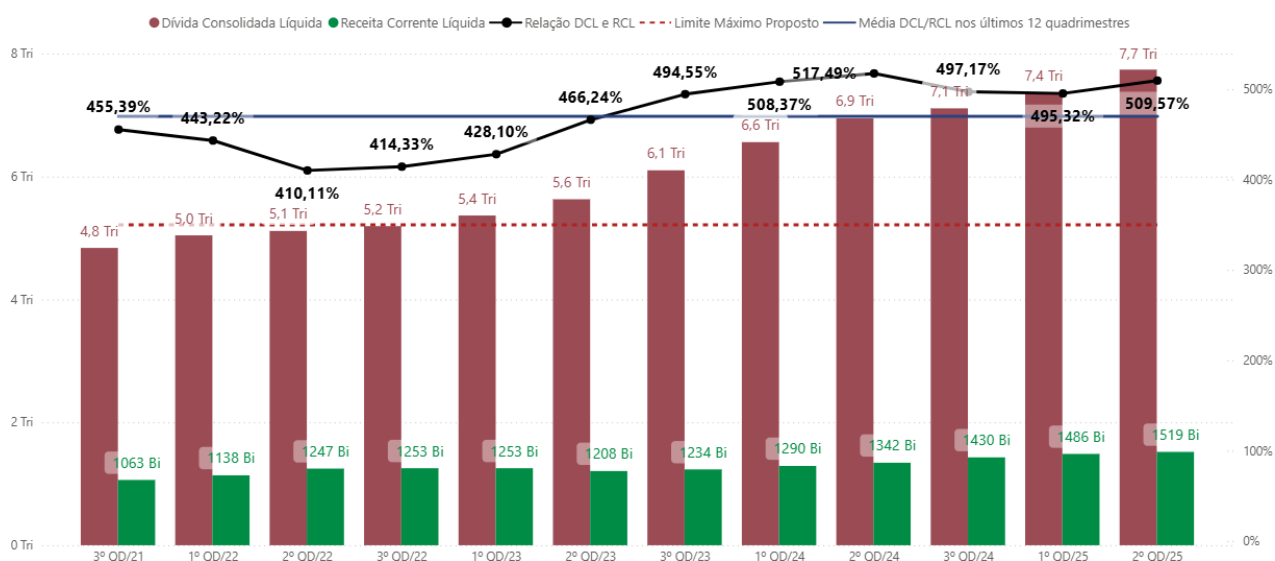
74. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 378 bilhões (5,14%) no 2º quadrimestre de 2025. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).

75. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (aumento de 5,14%) demonstra elevado crescimento do endividamento, embora levemente inferior, em termos relativos, ao aumento da Dívida Consolidada (5,57%) e da Dívida Mobiliária (5,96%). Tal variação da DCL deve-se ao fato de que as deduções da DC aumentaram 6,61% (R\$ 202 bilhões).

76. No acumulado de doze meses, a DCL cresceu 11,42% (R\$ 793 bilhões) e a Dívida Consolidada cresceu 14,36% (R\$ 1,38 trilhão). Tais crescimentos superam bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 5,13% no mesmo intervalo (setembro/2024 a agosto/2025). A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público subiu de 61,08% para 64,04% do PIB e, por outro lado, a Dívida Bruta do Governo Geral (conceito Bacen) recuou levemente de 77,35% para 77,31% do PIB (conforme consulta realizada em 10/2/2026 ao Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Bacen – séries temporais 4513 e 13762, respectivamente, disponível em www3.bcb.gov.br/sgspub).

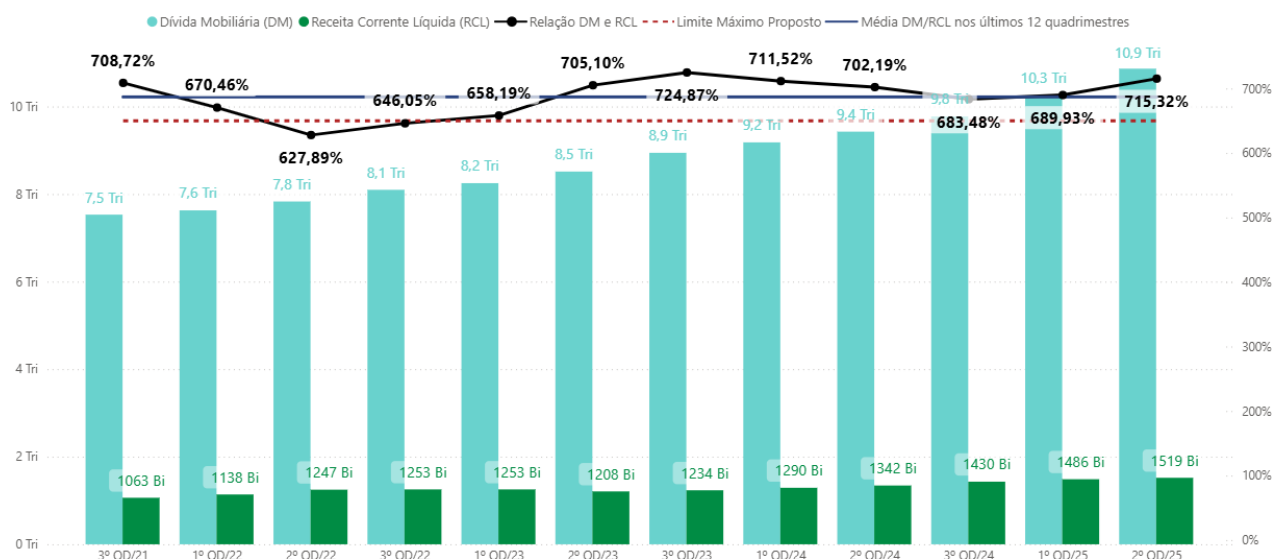
77. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 495,32% ao final do 1º quadrimestre de 2025 para 509,57% ao final do 2º quadrimestre de 2025, haja vista o elevado crescimento da DCL (5,14%), superior ao aumento da RCL no quadrimestre (2,20%). Registre-se que, ao final de 2020 (ano da pandemia de Covid-19), a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto no ano 2000, mas não aprovado.

78. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 4 – Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida

Fonte: elaboração própria (SecexContas/NDContas)

79. Em relação à Dívida Mobiliária, apresentada no gráfico a seguir, o indicador DM/RCL avançou de 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025 para 715,32% ao final do 2º quadrimestre de 2025. Esse patamar permanece superior ao limite de 650% proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingira o recorde de 1.059,86%. Assim, apresenta-se como indicio de risco fiscal e de necessidade de governança sobre a gestão do endividamento, em que pese a ausência de descumprimento de limite legal.

Gráfico 5 – Relação entre a Dívida Mobiliária e a Receita Corrente Líquida

Fonte: elaboração própria (SecexContas/NDContas)

80. Por fim, convém ressaltar que na publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2025 houve uma retificação significativa do saldo devedor referente a precatórios do quadrimestre em análise (redução de R\$ 38 bilhões). Tal redução afetou a apuração dos montantes da DC e da DCL, bem como do indicador DCL/RCL, e será objeto de análise na fiscalização referente ao 3º quadrimestre (TC 024.241/2025-3, rel. min. Benjamin Zymler). Para fins deste relatório, consideram-se os valores originalmente publicados no RGF do 2º quadrimestre.

VI.2 Operações de Crédito

81. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

82. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, no caso específico, os valores das operações de crédito que se acumularem ao longo de 2025, incluindo as contratações internas e externas.

83. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente, os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, dessa forma, dá a este limite a característica de ser um 'teto' para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), em que pese não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.

84. A forma de cálculo, por meio da razão entre operações de crédito e RCL, confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros RGFs de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.

85. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.

86. Feita essa contextualização, apresentam-se na tabela a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 2º quadrimestre de 2025.

Tabela 7 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

R\$ milhares				
Operações de Crédito	No 1º Quad. (A)	No 2º Quad. (B)	Até o 2º Quad. (A+B)	% RCL (Até o 2º Quad.)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	714.670.203	1.771.948.270	116,66%
Mobiliária	1.057.092.071	714.132.200	1.771.224.272	116,61%
Interna	1.042.610.071	698.723.273	1.741.333.345	114,64%
Externa	14.482.000	15.408.927	29.890.927	1,97%
Contratual	185.996	538.002	723.998	0,05%
Externa	185.996	538.002	723.998	0,05%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quad. (R\$)	No 1º Quad. (% RCL)	Até o 2º Quad. (R\$)	Até o 2º Quad. (% RCL)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	60,95%	1.309.111.459	86,19%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	60,95%	1.309.111.459	86,19%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0,00%	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0,00%	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	10,19%	462.836.811	30,47%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	100,00%	1.518.925.094	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	60,00%	911.355.057	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	54,00%	820.219.551	54,00%

Fonte: elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2025.



87. Conforme evidenciado na Tabela 7, o valor das operações de crédito contratadas até o 2º quadrimestre de 2025 totalizou R\$ 1,77 trilhão, majoritariamente constituído por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foi deduzido R\$ 1,31 trilhão referente ao refinanciamento do principal da dívida.

88. Neste contexto, no 2º quadrimestre de 2025, o 'montante líquido das novas operações de crédito' a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 463 bilhões, o que corresponde a 30,47% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

89. Importante ressaltar que este resultado não representa a variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Desse modo, convém registrar que tanto a Dívida Consolidada quanto a Dívida Mobiliária cresceram em torno de R\$ 600 bilhões, apenas no 2º quadrimestre de 2025, conforme registrado no item anterior (VI.1 Dívida Consolidada).

VI.3 Garantias Concedidas

90. Importante mecanismo para o controle de potencial aumento do endividamento da União é o acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Esse montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.

91. Em que pese o valor percentual desse limite seja o mesmo do limite para as operações de crédito (análise anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.

92. O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores apresenta o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.

93. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição Federal, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre essas condicionantes está, além do recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.

94. Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores que vierem a ser utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF e o § 4º do art. 167 da Constituição.

95. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 2º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 8 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea 'c')

Garantias Concedidas	R\$ milhares					
	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 Meses
Aos Estados (I)	227.012.959	240.499.941	228.949.842	227.621.891	-0,58	0,27
Em Operações de Crédito Externas	127.763.447	137.346.457	127.853.236	121.876.369	-4,67	-4,61
Em Operações de Crédito Internas	99.249.512	103.153.484	101.096.606	105.745.522	4,60	6,55



Garantias Concedidas	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 Meses
Aos Municípios (II)	48.299.535	56.385.712	55.416.941	55.620.404	0,37	15,16
Em Operações de Crédito Externas	28.582.280	31.673.956	29.279.543	28.427.503	-2,91	-0,54
Em Operações de Crédito Internas	19.717.255	24.711.755	26.137.398	27.192.901	4,04	37,91
Às Entidades Controladas (III)	34.056.268	36.972.437	34.588.421	34.719.288	0,38	1,95
Em Operações de Crédito Externas	29.045.676	31.973.769	29.701.070	29.940.508	0,81	3,08
Em Operações de Crédito Internas	5.010.592	4.998.668	4.887.351	4.778.781	-2,22	-4,63
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	20.802.822	20.975.246	18.269.891	17.473.046	-4,36	-16,01
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	889.681	764.938	641.035	516.484	-19,43	-41,95
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	14.977.334	15.588.282	13.371.377	13.129.471	-1,81	-12,34
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	23.186	23.186	0	0	0,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	533.875	533.875	477.803	516.418	8,08	-3,27
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.681.573	2.580.776	2.565.800	2.543.246	-0,88	-5,16
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	1.697.173	1.484.189	1.213.876	767.426	-36,78	-54,78
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	330.171.584	354.833.335	337.225.094	335.434.629	-0,53	1,59
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	2,20	13,15
% do Total das Garantias sobre a RCL	24,60%	24,81%	22,69%	22,08%	-2,68	-10,21
Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%	805.451.042	858.021.393	891.699.623	911.355.057	2,20	13,15
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	724.905.938	772.219.253	802.529.661	820.219.551	2,20	13,15
Contragarantias Recebidas	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 Meses
Dos Estados (VII)	227.012.959	240.499.941	228.949.842	227.621.891	-0,58	0,27
Dos Municípios (VIII)	48.299.535	56.385.712	55.416.941	55.620.404	0,37	15,16
Das Entidades Controladas (IX)	12.233.009	12.646.705	12.556.332	12.297.800	-2,06	0,53
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0,00	0,00
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	287.545.503	309.532.357	296.923.114	295.540.095	-0,47	2,78

Fontes: elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º Quadrimestre de 2025 e anteriores.

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

96. Quanto aos dados constantes da tabela, convém ressaltar que o montante das garantias aos estados (e seus subcomponentes) do 3º quadrimestre de 2024 foi objeto de retificação no Siconfi e no DOU, quando da publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2025, com alteração do total das garantias concedidas e do respectivo indicador (apuração do limite). Tal retificação se deu ainda no âmbito da fiscalização do RGF do 3º quadrimestre de 2024, apreciada por meio do Acórdão 1834/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).

97. Ocorre que, embora tenha ocorrido a retificação e republicação, o demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025 apresentou inconsistência nos saldos dos subcomponentes das garantias aos estados (desmembramento entre operações de crédito externas e internas) no 'Saldo do Exercício Anterior', ou seja, do 3º quadrimestre de 2024. Na fiscalização precedente (referente ao 1º quadrimestre de 2025, apreciada por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler), a STN se comprometeu a corrigir os valores nas futuras publicações. Verifica-se na publicação em análise, do 2º quadrimestre de 2025, que tal compromisso foi cumprido, embora sem evidenciação (nota de rodapé). Ressalte-se, no entanto, que não houve retificação do demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025, tanto o publicado no DOU quanto o inserido no Siconfi.

98. No 2º quadrimestre de 2025, o saldo das garantias concedidas pela União diminuiu menos de R\$ 2 bilhões (redução de 0,53%), com o montante de R\$ 335 bilhões ao final desse período. Ressalte-se que quase 70% do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob responsabilidade dos estados e Distrito Federal (R\$ 228 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 55,6 bilhões corresponde a 16,6% do total. Destaca-se que há crescimento continuado da participação dos municípios nas garantias concedidas a partir do 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%. Adicionalmente, convém mencionar que o saldo dessas garantias mais que dobrou desde o final de 2019, início da pandemia de Covid-19.

99. Conforme pode ser verificado nas notas explicativas do RGF, dos R\$ 34,7 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, quase três quartos são de responsabilidade de empresas estatais federais e o restante (R\$ 9 bilhões) de entidades controladas estaduais ou do DF.

Não há operações de entidades controladas municipais.

100. *Habitualmente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras, o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas.*

101. *No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve desvalorização de 4,14% (saindo do valor unitário de R\$ 5,6602 para R\$ 5,4258 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta ‘Conversor de Moedas’ de seu sítio eletrônico), o que colaborou para a redução do saldo devedor das garantias (diminuição de 0,53%).*

102. *Quanto à apuração do limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal (RSF) 48/2007, houve cumprimento deste ao final do 2º quadrimestre de 2025, salientando que o indicador reduziu de 22,69% para 22,08% da RCL, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.*

VI.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

103. *O Senado Federal tem exercido a sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carta Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo de interesse dos entes federativos, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal.*

104. *No decorrer do 2º quadrimestre de 2025, a referida casa legislativa autorizou o prosseguimento da contratação de onze operações de crédito, sendo apenas uma de instituição federal e dez do interesse dos entes subnacionais. Estas últimas, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante aproximado de US\$ 1,22 bilhão (o equivalente a R\$ 6,6 bilhões na cotação do encerramento do quadrimestre, citada no item anterior). A tabela a seguir apresenta informações sobre as operações de crédito autorizadas no referido quadrimestre.*

Tabela 9 – Operações de Crédito Externo Autorizadas no 2º Quadrimestre de 2025

RSF (2025)	DATA	TIPO	DEVEDOR	MOEDA	VALOR	CREDOR
14	23/06	MUNICÍPIO	SÃO JOSÉ/SC	USD	43.200.000,00	FONPLATA
16	18/07	ESTADO	BAHIA	USD	150.000.000,00	BIRD
17	18/07	ESTADO	BAHIA	USD	100.000.000,00	BIRD
18	18/07	ESTADO	BAHIA	USD	200.000.000,00	BIRD
19	05/08	BANCO FEDERAL	BNDES	USD	750.000.000,00	BID
21	27/08	ESTADO	PARÁ	USD	100.000.000,00	BID
22	27/08	ESTADO	SERGIPE	USD	53.600.000,00	BIRD
23	27/08	ESTADO	SANTA CATARINA	USD	120.000.000,00	BIRD
24	27/08	ESTADO	SANTA CATARINA	USD	300.000.000,00	BIRD
25	27/08	MUNICÍPIO	ARAPIRACA/AL	USD	40.000.000,00	FONPLATA
26	28/08	CONTROLADA	DESENVOLVE SP/SP	USD	110.000.000,00	BID
TOTAL				USD	1.966.800.000,00	

Fonte: elaboração própria (com dados obtidos em senado.leg.br)

105. *O Senado Federal rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, e quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios deveriam receber o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela Instrução Normativa-TCU 73/2014). As autorizações que foram encaminhadas à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) encontram-se às peças 164 a 168.*



106. Em cumprimento ao art. 4º do referido normativo, habitualmente a STN acrescenta uma nota técnica à publicação do RGF (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf) na qual consta a relação das contratações de operações de crédito externo com garantia da União efetivadas no exercício. Na fiscalização precedente (apreciada por meio do Acórdão 2605/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler), verificou-se que a STN deixou de incluir tais informações no RGF do 1º quadrimestre de 2025 (devido à alteração na forma de divulgação da metodologia de elaboração dos RGFs), tendo se comprometido a retomar a publicação nas publicações subseqüentes, o que de fato ocorreu.

107. No entanto, convém ressaltar que o referido Acórdão, em deferência à demanda da STN, incluiu determinação a esta AudFiscal para que avalie a conveniência e oportunidade de propor atualização da referida norma, haja vista que a relação das contratações já consta do Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas, o que será realizado oportunamente e por instrumento administrativo adequado.

108. De acordo com a relação de contratos publicada, no quadrimestre em análise foram contratadas sete operações de crédito, todas autorizadas em quadrimestres anteriores, que possibilitarão uma liberação total de aproximadamente US\$ 740 milhões.

109. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.

110. Esse novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal. Em 2025, até o final do 2º quadrimestre, as contratações de operações de crédito externo por estados e municípios totalizaram US\$ 541 milhões (R\$ 2,93 bilhões, na cotação do encerramento do quadrimestre, citada no item anterior).

111. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também tem informado, nos RGFs, os montantes de garantias honradas pela União em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Embora o referido normativo tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados apresentados incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los.

112. As informações divulgadas na nota técnica acrescida ao RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas (RMGH), que passou a ser publicado em 2016, quando tais honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos). A tabela a seguir apresenta tais informações (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos.

Tabela 10 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição							R\$ milhões
	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025 2º Quad.	Total
Rio de Janeiro	22.538,07	4.180,46	3.975,34	4.611,02	5.152,49	2.676,42	43.133,80
Minas Gerais	7.036,99	3.130,04	1.979,04	3.564,48	3.732,68	2.480,33	21.923,57
Goiás	1.356,92	1.301,48	1.288,31	919,35	903,10	592,51	6.361,67
Rio Grande do Sul	0,00	0,00	886,57	1.393,37	1.524,07	972,82	4.776,83
Maranhão	280,16	0,00	547,90	681,40	0,00	0,00	1.509,47
Pernambuco	354,85	0,00	443,86	645,03	0,00	0,00	1.443,73
Piauí	189,20	0,00	352,16	334,22	0,00	0,00	875,58
Rio Grande do Norte	287,69	156,98	35,11	0,00	0,00	211,80	691,58



Descrição	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025 2º Quad.	Total
Amapá	172,44	194,32	0,00	0,00	0,00	0,00	366,76
Alagoas	0,00	0,00	242,57	0,00	0,00	0,00	242,57
Bahia	239,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	239,80
Roraima	135,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	135,58
Mato Grosso	107,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	107,13
Tocantins	88,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	88,86
Espírito Santo	0,00	0,00	0,00	61,72	0,00	0,00	61,72
Mato Grosso do Sul	25,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,60
Paraíba	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65
São Paulo	0,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29
Acre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	0,10
Total Estados	32.814,24	8.963,28	9.750,86	12.210,60	11.312,43	6.933,89	81.985,30
Total Municípios	131,45	1,56	32,06	80,81	142,14	51,91	439,94
Total Geral	32.945,69	8.964,84	9.782,93	12.291,41	11.454,57	6.985,80	82.425,24

Fonte: elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025.

113. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que 'diversos estados' obtiveram decisões liminares favoráveis no Supremo Tribunal Federal (STF), que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).

114. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em acompanhamentos do RGF anteriores, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira).

115. Em decorrência desta atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente a julho de 2022. Aquela publicação noticiou, em resumo, que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), a qual alterou e atualizou o RRF (instituído pela Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022, o saldo a recuperar superava R\$ 46,5 bilhões.

116. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao 'novo' RRF (Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), o refinanciamento de novas honras de garantias continua previsto, nos montantes e situações pactuados. Já no caso de Goiás e Minas Gerais que haviam aderido anteriormente ao RRF, esses regimes foram encerrados em dezembro de 2025, haja vista a adesão destes estados ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), instituído por meio da Lei Complementar 212/2025.

117. Em que pese a situação excepcional equacionada pelos Regimes de Recuperação Fiscal, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi tratada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7191, ambas sob a relatoria do min. Gilmar Mendes.

118. Essas novas pendências tendem a ser equacionadas definitivamente, haja vista que, em 31/3/2023, a União, os estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF, e que em 24/10/2023 foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, que estabeleceu o montante que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R\$ 27 bilhões. Desse montante, R\$ 1,9 bilhão foi destinado ao ressarcimento de honras de garantias.

119. Os montantes de garantias honradas que superaram esta compensação poderão ser

refinanciados (ou aplicado no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da referida lei. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias que, em 31/8/2025, ainda estão pendentes de regularização e em que situação se encontram.

Tabela 11 – Honras de Garantias a Recuperar

R\$ milhões

Unidade da Federação	Saldo a Recuperar em 31/8/2025	Situação
Alagoas	159,89	Passível de Refinanciamento
Piauí	533,01	Passível de Refinanciamento
Estados	692,90	
Taubaté-SP	242,93	Pendência Jurídica
Caucaia-CE	39,63	Pendência Jurídica
S. Gonçalo do Amarante – RN	24,33	Pendência Jurídica
Municípios	306,89	
Total	999,79	

Fonte: elaboração própria com dados do RMGH de agosto de 2025.

120. De acordo com o RMGH de agosto de 2025, cabe ‘destacar que, dos R\$ 82,43 bilhões honrados pela União (...), cerca de R\$ 73,06 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’.

121. Conclui-se, deste modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou significativamente, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União.

VII. CONCLUSÃO

122. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 2º quadrimestre de 2025, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei de Crimes Fiscais. (itens 3 a 5 deste relatório)

123. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos pelo Tesouro Gerencial, não foram constatadas divergências. (itens 8 a 9)

124. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 2.116/2025) acumulou, no período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2025, R\$ 1.519 bilhões. A preços de agosto de 2025, esse valor equivale a R\$ 1.548 bilhões, o que representa acréscimo real de 0,6% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.538 bilhões) e 7,8% em relação ao período correspondente ao 2º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.436 bilhões). (itens 12, 15 e 17)

125. A análise do Demonstrativo da RCL identificou impropriedade na metodologia divulgada pela STN para apuração da dedução ‘Transferências Constitucionais e Legais’. A discrepância entre os valores divulgados e os apurados conforme a metodologia publicada, de aproximadamente R\$ 55,8 bilhões, decorreu da omissão, na metodologia divulgada, do programa ‘5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade’, cuja execução inclui a ação ‘00SB – Complementação da União ao Fundeb’. Adicionalmente, constatou-se a inclusão indevida, na metodologia, dos programas ‘2080 – Educação de Qualidade para Todos’ e ‘0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo’, sem impacto no valor final, pois não registraram execução no período. (itens 20 e 22)

126. Adicionalmente, constatou-se a presença de 14 ações orçamentárias sem execução no período de referência, das quais 13 sequer constam na programação orçamentária dos exercícios de 2024 e 2025. Embora tal situação não acarrete distorções nos valores divulgados, configura falha que compromete a observância dos princípios de uniformidade, consistência e transparência na gestão



fiscal. (item 24)

127. Ressalta-se que essa impropriedade já havia sido objeto de ciência à STN por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (TC 008.405/2025-5, rel. min. Benjamin Zymler). Considerando que tal deliberação foi adotada posteriormente à publicação do Demonstrativo da RCL do 2º quadrimestre de 2025, deixa-se de propor nova deliberação. Destaca-se, por fim, que a impropriedade se circunscreve à metodologia divulgada, não aos critérios de cálculo efetivamente aplicados. Os valores publicados estão corretos e em conformidade com a Lei Complementar 101/2000 (art. 2º, inciso IV, e parágrafos) e a jurisprudência desta Corte — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU —, sendo a falha restrita à transparência e integridade da metodologia divulgada. (itens 25, 26 e 28)

128. A análise preliminar do Demonstrativo da RCL referente ao 3º quadrimestre de 2025 (janeiro a dezembro de 2025), divulgado por meio da Portaria STN/MF 137/2026, indica a manutenção da mesma metodologia de ‘Transferências Constitucionais e Legais’, sugerindo provável reincidência da impropriedade em tela. Tal ocorrência será objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2025 (TC 024.241/2025-3, rel. min. Benjamin Zymler). (item 26)

109. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 2º quadrimestre de 2025, os limites máximo, prudencial e de alerta da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos, respectivamente, no art. 20, art. 22, parágrafo único e art. 59, § 1º, inciso II, todos da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais. (itens 30 a 32)

129. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (item 35)

130. Verificou-se que os recursos provenientes de fontes/destinações vinculadas ao custeio de aposentadorias e pensões civis e militares não foram empregados em ações alheias a essas finalidades. (item 36)

131. A inconsistência identificada na consolidação da despesa com pessoal da Justiça Federal decorreu da descentralização de créditos orçamentários no valor de R\$ 4.966.636,58 para o Superior Tribunal de Justiça, ocorrida em outubro de 2024, a qual impactou os demonstrativos do 1º quadrimestre de 2025 e do 3º quadrimestre de 2024; por orientação do CJF, os órgãos jurisdicionados republicaram seus demonstrativos e os RGFs subsequentes passaram a refletir os ajustes necessários, restabelecendo a consistência, uniformidade e aderência metodológica das informações, sem impacto no cumprimento dos limites legais de despesa com pessoal. (itens 39 a 41)

132. Constatou-se que as despesas da União com inativos e pensionistas civis dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima apresentaram valores consideravelmente superiores às médias mensais observadas nos meses imediatamente anteriores. Essa distorção decorreu da reclassificação de despesas executadas entre janeiro e junho de 2025, registrada em julho de 2025, em decorrência de alterações promovidas na classificação organizacional e programática dessas despesas. A inconsistência já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 e decorreu da execução dessas despesas em unidade orçamentária que não dispunha de marcadores adequados à segregação e individualização dos valores, comprometendo a aferição dos limites de despesa com pessoal. Tal situação resultou da centralização da gestão do



Regime Próprio de Previdência Social no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, determinada pelo Decreto 10.620/2021. (itens 42 a 45)

133. O problema foi mitigado mediante o remanejamento de dotações para unidade orçamentária dotada de planos orçamentários adequados e pela reclassificação das despesas executadas para as corretas ações orçamentárias, restabelecendo a rastreabilidade e viabilizando a recomposição dos demonstrativos fiscais quando avaliados no período de doze meses. Por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), subitem 9.5, foi dada ciência aos órgãos envolvidos (SOF, STN e MGI) de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do RPPS da União deve ser precedida da definição de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas e a transparência das informações nos demonstrativos fiscais. Embora as medidas corretivas tenham causado oscilações pontuais na execução orçamentária, não foram identificadas inconformidades que demandassem nova proposta de deliberação por este Tribunal. (itens 46 a 50)

134. Quanto à exatidão do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida houve correção de dados referentes ao 3º quadrimestre de 2024, demandada em fiscalizações anteriores. Tal correção não foi acompanhada de retificação/republicação dos demonstrativos anteriores mas foi evidenciada em nota de rodapé. (itens 68 e 69)

135. A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 98% da Dívida Consolidada da União e cresceu 5,96% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 10,9 trilhões o que, devido ao crescimento da arrecadação em patamar inferior, promoveu o aumento da relação DM/RCL de 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025 para 715,32% ao final do 2º quadrimestre. (itens 70 a 79)

136. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 5,14% no 2º quadrimestre de 2025 (atingindo R\$ 7,74 trilhões), resultado levemente mitigado pelo crescimento das deduções. No acumulado de doze meses o crescimento da DCL foi de 11,42%, em patamar muito superior à inflação oficial no período (IPCA). Ademais, no quadrimestre em análise, a relação DCL/RCL saiu de 495,32% para 509,57%. (itens 74 a 77)

137. No RGF do 3º quadrimestre de 2025, o valor do saldo de precatórios originalmente declarado para o 2º quadrimestre foi reduzido em R\$ 38 bilhões, com reflexos na apuração da DCL e no respectivo indicador, o que será objeto de análise na fiscalização subsequente. (item 80)

138. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 2º quadrimestre de 2025, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em R\$ 463 bilhões (30,47% da RCL), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 88)

139. Quanto ao demonstrativo das garantias verificou-se a correção dos dados do 'Saldo de Exercício Anterior', haja vista que a publicação do 1º quadrimestre de 2025 continha erro. Convém ressaltar que tais dados, referentes ao 3º quadrimestre de 2024, haviam sido objeto de retificação/republicação. O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 2º quadrimestre de 2025 (R\$ 335 bilhões) recuou de 22,69% para 22,08% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2025, não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 96, 102 e 110)

140. Ainda sobre as garantias, a publicação do RGF do 2º quadrimestre de 2025 voltou a incluir nota técnica elaborada pela STN, específica sobre o tema, a qual inclui a relação de novos contratos de garantias em operações de crédito externas, conforme exigência da IN-TCU 59/2009. (itens 106 e 107)

141. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias



realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias obtidas por alguns estados no STF e que estão sendo resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, DF e estados, homologado pelo STF, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Ao final do 2º quadrimestre de 2025, o saldo ainda a recuperar/regularizar foi reduzido a R\$ 1 bilhão e os valores de honras de garantias regularizados por meio dos Regimes de Recuperação Fiscal, principalmente, e por outras leis atingiram R\$ 73 bilhões. (itens 115 a 120)

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

142. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2025, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025);

c) considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

d) considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 30,47% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 22,08% da RCL;

e) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

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

É o relatório.

VOTO

Examinam-se nesta oportunidade os Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 2º quadrimestre de 2025 (RGF 2/2025), elaborados com espeque nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar (LC) 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. De acordo com a instrução precedente, o prazo de encaminhamento dos relatórios (até 30 dias após o término do período) foi observado pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos e os



RGF foram disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Receita Corrente Líquida (RCL)

3. A RCL é parâmetro para o cálculo de percentuais de despesa de pessoal, operações de crédito, concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária. No período de doze meses — setembro de 2023/agosto de 2024 a setembro de 2024/agosto de 2025 —, a RCL experimentou crescimento nominal de 13,1%: passou de R\$ 1.342,4 bilhões para R\$ 1.518,9 bilhões. Comparando-se o 2º com o 1º quadrimestre (quando foram arrecadados R\$ 1.418,2 bilhões), considerados os valores acumulados no período de doze meses (set/2024 a ago/2025 e abr/2024 a mar/2025), verifica-se crescimento nominal de 2,2%.

4. Em termos reais, considerando os preços vigentes em agosto de 2025 (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), as taxas de crescimento foram 7,8% e 0,2%, mantidas as mesmas bases de comparação.

5. A instrução relatou haver divergência entre a metodologia explicitada para o cálculo da RCL no anexo da Portaria STN/MF 2116, de 19/9/2025, e a apuração efetivamente realizada, o que geraria uma diferença de R\$ 55,9 bilhões. A impropriedade apontada limita-se à metodologia divulgada e não compromete os critérios efetivamente aplicados no cálculo, cumpre destacar.

6. Semelhante problema foi apontado quando do exame dos RGF do 1º bimestre (Acórdão 2.605/2025-Plenário), oportunidade na qual Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi cientificada “*de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000*”.

7. Uma vez que a publicação do RGF 2/2025 consolidado foi anterior à prolação do Acórdão 2.605/2025-Plenário, a matéria será tratada quando do exame dos RGF 3/2025.

Despesas de pessoal

8. Os limites de despesa de pessoal da LRF máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, II) foram cumpridos por todos os órgãos e Poderes.

9. Contudo, verificou-se distorção nos valores dessa despesa relativamente aos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima, que integram o RGF do Poder Executivo. Problema semelhante ocorreu no RGF 1/2025.

10. Os valores lançados no mês de julho foram de R\$ 429 milhões para o ex-território do Amapá e de R\$ 291 milhões para o ex-território de Roraima, muito superiores aos R\$ 25 milhões e R\$ 16 milhões lançados para o mês de junho. A distorção foi esclarecida em nota de rodapé (peça 153, fls. 1-2):

“Em 2025, a União alterou a classificação organizacional e programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima. [...]. Para o Amapá, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R\$ 212.614 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R\$ 136.730 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025. Para Roraima, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R\$ 142.882 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R\$ 94.475 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025.”

11. Como informou a AudFiscal, tal ocorrência era esperada, pois também foram

observadas variações atípicas no RGF 1/2025 do Poder Executivo decorrentes de alterações promovidas na classificação programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos territórios do Amapá e de Roraima, a partir de janeiro de 2025. Naquela oportunidade, verificou-se que as inconsistências decorreram da execução dessas despesas na unidade orçamentária (UO) 72146, a qual não dispunha de marcadores orçamentários que possibilitassem a segregação e individualização dos valores, o que comprometeu a aferição dos limites de despesa com pessoal. Essas falhas ocorreram no processo de centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), determinada pelo Decreto 10.620/2021.

Dívida pública

12. Compete a este Tribunal fazer o acompanhamento do cumprimento das disposições da LRF, conforme determinação expressa contida na LRF. Nessa linha, o inciso III do § 1º do art. 59 da LRF estabelece que os tribunais de contas alertarão os Poderes ou órgão quando verificarem que “*os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites*”.

13. Em cumprimento à LRF, art. 30, inciso I, o então Presidente da República encaminhou ao Senado Federal, por meio da Mensagem 1.069/2000 (Mensagem 154/2000, no Senado Federal), projeto de lei no qual propunha a fixação do limite da dívida consolidada líquida (DCL) de 350% da RCL para a União.

14. A despeito de o Senado Federal não ter aprovado o limite da dívida consolidada (DC) da União, a LC 200/2023 (que instituiu o chamado Regime Fiscal Sustentável — RFS) elegeu (art. 2º, § 1º) como parâmetro para a aferição da sustentabilidade da dívida pública a estabilização da trajetória da relação dívida bruta do governo geral e produto interno bruto (DBGG/PIB), na linha dos mandamentos constitucionais (art. 163, VIII, “b” e “c”).

15. Já a competência constitucional (inciso XIV do art. 48 da Constituição Federal) para fixar o limite da dívida mobiliária (DM) da União pertence ao Congresso Nacional. Nada obstante o Presidente da República tenha encaminhado projeto de lei por meio da Mensagem 1.070/2000 para o estabelecimento desse limite em 650% da RCL (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados), o projeto de lei não foi votado.

16. O exame empreendido pela AudFiscal se baseou nas informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas.

17. Para tanto, foram avaliadas as seguintes relações: a) DCL/RCL e dívida mobiliária/RCL; b) operações de crédito líquidas/RCL; e c) garantias concedidas/RCL. Quando possível, foram utilizados como parâmetros os limites vigentes definidos em normativos do Senado Federal e do Congresso Nacional. Já os parâmetros não vigentes (ainda pendentes de aprovação) foram utilizados apenas a título de referência.

18. De acordo com os dados apresentados na Tabela 6, a relação DCL/RCL apurada até o 2º quadrimestre de 2025 foi de 509,57%, ao passo que a relação DM/RCL foi de 715,32%. Ou seja, houvessem os limites sido aprovados, teriam sido descumpridos.

19. No final de agosto de 2025, a DC da União atingiu R\$ 11,0 trilhões, dos quais R\$ 10,9 trilhões se referem à DM. Destes, R\$ 2,8 trilhões são títulos na carteira do Banco Central do Brasil. A DC variou 5,57% em relação ao 1º quadrimestre do ano, ao passo que a DM variou 5,96% no mesmo período. Em relação ao 2º quadrimestre de 2024, as variações da DC e da DM foram 14,36% e 15,26%, respectivamente.

20. A DCL cresceu 5,14% no segundo quadrimestre, ou R\$ 378 bilhões, e passou a representar 509,57% da RCL. Ou seja, caso o limite de endividamento tivesse sido aprovado pelo Congresso Nacional, como proposto pelo Presidente da República, também restaria descumprido o limite da DCL, que seria de 350% da RCL.

21. O indicador DM/RCL atingiu 715,32% no fim do 2º quadrimestre de 2025, contra os



689,93% apurados no 1º quadrimestre do ano. Esses valores superam o limite proposto pelo governo federal, que foi de 650% da RCL.

22. Nesse ponto, a instrução da AudFiscal alega que seria razoável “*considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados)*”.

23. A despeito das considerações da unidade técnica, trata-se de matéria controvertida e há balizadas opiniões de economistas a favor e contra o uso da DCL como indicador do endividamento público. Os que discordam entendem que o descasamento entre as características dos ativos e passivos — como taxa, prazo e até mesmo certeza do seu recebimento — impede que se abata o valor dos ativos da dívida apurada.

24. O legislador pátrio, por seu turno, adotou a relação DBGG/PIB como métrica para a análise do endividamento no § 1º do art. 2º da LC 200/2023, na linha do que é preconizado pelo Fundo Monetário Internacional.

25. Assim sendo, não vejo motivos para que se adentre essa discussão no presente processo, a despeito da relevância do tema.

26. De toda a sorte, verifica-se que a dívida pública ainda não se encontra numa trajetória de estabilidade, uma vez que vem crescendo a taxas muito superiores às do nível de preços. O crescimento da dívida, em qualquer dos critérios adotados, superou, em um único quadrimestre, a inflação anual (IPCA de 2025 foi de 4,21%). Independentemente da métrica que se adote, a dívida pública — seja a dívida bruta, seja a dívida líquida — continua sua trajetória ascendente, tanto como proporção da RCL quanto como proporção do PIB. É o que também se verifica das projeções realizadas pelo governo federal nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).

Limite de operações de crédito

27. O art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007 estabelece como limite anual para a realização de operação de crédito por parte da União 60% da RCL. Para esse cálculo, são desconsideradas as operações relativas à rolagem da dívida, dentre outros.

28. O percentual apurado no período de doze meses que se encerrou no 2º quadrimestre de 2025 foi de 30,47% (R\$ 463 bilhões) — portanto, dentro do limite fixado pela resolução.

Garantias concedidas

29. O limite estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007 para a concessão de garantias por parte da União é o mesmo fixado para operações de crédito: 60% da RCL. O valor observado no período de doze meses (setembro de 2024 a agosto de 2025) foi de 22,08% da RCL, logo, dentro do limite estabelecido pelo Senado Federal.

30. O valor total das garantias concedidas vigentes no quadrimestre em exame foi de R\$ 335,4 bilhões, R\$ 227,6 bilhões de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (67,8% do total) e R\$ 55,6 bilhões de responsabilidade dos municípios (16,6% do total), que vêm aumentando sua participação no montante global desde 2020, quando representava 7,5%, segundo informa a instrução.

31. As garantias concedidas às chamadas “*entidade controladas*” tiveram saldo apurado de R\$ 34,7 bilhões no período, sendo R\$ 9 bilhões de responsabilidade das estatais estaduais ou do Distrito Federal e o restante de responsabilidade das estatais federais.

32. Houve redução de R\$ 1,8 bilhão no saldo das garantias concedidas, comparativamente ao 1º quadrimestre de 2025, como consequência da desvalorização de 4,14% do dólar dos Estados Unidos da América, já que R\$ 121,9 bilhões dos R\$ 227,6 bilhões apurados referem-se a operações de crédito externas.

33. A instrução informou que a STN procedeu à correção das inconsistências apontadas pela equipe técnica quando do exame do RGF 1/2025. Naquela oportunidade, o órgão havia se

comprometido a fazer as correções necessárias, relativamente aos saldos dos subcomponentes das garantias aos estados na conta “*Saldo do Exercício Anterior*”.

Riscos relacionados ao endividamento dos entes subnacionais

34. O Senado Federal, com fulcro na CF, art. 52, V, autorizou a contratação de 11 operações de crédito externo durante o 2º quadrimestre de 2025, sendo 10 de interesse de entes subnacionais, no total de US\$ 1,22 bilhão. Destacam-se a autorização concedida ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para realizar operação de crédito externa no montante de US\$ 750 milhões e 3 autorizações concedidas ao estado da Bahia, no valor total de R\$ 450 milhões.

35. A STN informou a contratação de 7 operações de crédito no período, no valor total de R\$ 740 milhões.

36. A Tabela 10 do relatório apresenta um histórico das garantias honradas pela União, em valores históricos e sem considerar eventuais ressarcimentos. No exercício de 2025, até o 2º quadrimestre, a União teve que honrar R\$ 7,0 bilhões das garantias concedidas aos estados em razão da inadimplência do Rio de Janeiro (R\$ 2,7 bilhões), de Minas Gerais (R\$ 2,5 bilhões), de Goiás (R\$ 0,6 bilhão), do Rio Grande do Sul (R\$ 1,0 bilhão) e do Rio Grande do Norte (R\$ 0,2 bilhão). Além disso, honrou R\$ 51,91 milhões de dívidas dos municípios.

37. A partir de 2018, o Relatório Mensal das Garantias Honradas (RMGH), publicado pela STN, deixou de mencionar os valores recuperados pela União e limitou-se a informar, genericamente, que “diversos estados” obtiveram decisões liminares favoráveis do Supremo Tribunal Federal (STF) que impediam a União de executar as respectivas garantias ou que os entes que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) também estavam salvaguardados da execução (hipótese aplicável apenas ao estado do Rio de Janeiro até 2021).

38. Quando do exame dos RGF 1/2022, esta Corte de Contas apontou a falta de transparência das informações divulgadas por meio do Acórdão 2.105/2022-Plenário (rel. Ministro Jorge Oliveira). Consequentemente, a STN voltou a incluir no RMGH de julho de 2022 as informações relativas aos saldos de honras recuperado e a recuperar.

39. Apesar de, no final de 2022, todas as pendências terem sido consideradas solucionadas em virtude da adesão dos entes aos contratos de refinanciamento decorrentes do art. 23 da LC 178/2021, novas pendências surgiram com a judicialização da matéria no STF — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 791.

40. Em 31/3/2023, foi assinado um acordo entre a União e os estados para solucionar o conflito, em decorrência do qual foi editada a LC 201/2023, que previa, no processo de renegociação, redução dos encargos e compensação aos entes pela perda da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a ser abatido no saldo da dívida.

41. Dados os termos repactuados, a avaliação da AudFiscal é no sentido de que as pendências tendem a se equacionar ao longo do tempo, inclusive em virtude da possibilidade de se incluir no montante a ser refinanciado os valores das garantias honradas.

42. Nesse sentido, a Tabela 11 do relatório precedente informa que, dos R\$ 999,8 milhões do saldo de garantias a recuperar, R\$ 692,9 milhões estão classificados como passíveis de refinanciamento.

43. Esse ponto será objeto de acompanhamento por parte desta Corte.

44. Outrossim, o equacionamento das pendências não significa a inocorrência de impactos fiscais para o governo central, o que não foi analisado neste processo.

Diante do exposto, acolho a proposta de encaminhamento e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1125/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.065/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento, no qual se examina o relatório quadrimestral elaborado em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2001,

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 na Lei Complementar 101/2000, arts. 54 e 55, em:

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento a este Tribunal dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da mencionada lei complementar e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3. considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007;

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

9.6. arquivar o presente processo.



10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1125-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.130/2025-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Ministério da Educação

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. GESTÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO EXERCÍCIO DE 2025. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. DEFICIÊNCIAS NO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, o documento final elaborado pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), cancelado pelo corpo diretivo da unidade técnica:

“I. INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de auditoria operacional para elaboração do Capítulo 3 que compõe o Relatório e Parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referente ao exercício de 2025 (programas da Educação Profissional e da Educação Superior), com o objetivo de fornecer ao Congresso Nacional informações técnicas estruturadas sobre os resultados da atuação governamental para subsidiar o julgamento das referidas contas.*

2. *O Capítulo 3 do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2025 tem como foco os Resultados da Atuação Governamental, priorizando o exame dos objetivos, programas e metas do Plano Plurianual (PPA) e apresentando o desempenho das políticas públicas e programas finalísticos do governo no referido ano, com base nos Indicadores-Chave Nacionais e Agendas Transversais. Ele cumpre um papel essencial na avaliação da efetividade das políticas públicas e da gestão governamental ao longo do exercício.*
3. *A dimensão de avaliação do Capítulo 3 do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República abrange a efetividade da atuação governamental. Esse capítulo busca responder à seguinte questão fundamental: As ações do governo produziram resultados concretos e mensuráveis para a sociedade, de forma eficiente e com boa governança?*
4. *O Capítulo 3 não trata apenas de números, mas da capacidade do governo de transformar recursos públicos em benefícios reais para a população, com base em evidências e resultados. O cidadão é diretamente impactado pelo problema central (a baixa efetividade da atuação governamental) de diversas formas que afetam seu cotidiano, seus direitos e seu bem-estar, como, por exemplo: falta de resultados concretos nas políticas públicas; má alocação de recursos; redução da confiança nas instituições; impacto direto em áreas essenciais; fragmentação e falta de coordenação.*
5. *Diante desse cenário e com base na proposta de fiscalização apresentada, o Ministro relator Benjamin Zymler concedeu autorização para realização da fiscalização, por meio de despacho datado de 21/10/2025 (peça 7 do TC 018.502/2025-3).*
6. *Conforme diretrizes estabelecidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), o objetivo geral do trabalho é 'Avaliar se a gestão dos recursos públicos federais, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do País, em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias'. A ação de controle proposta se soma às já aprovadas para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2025, conforme item 9.2 do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, relator min. Benjamin Zymler.*
7. *Em alinhamento com a AudFiscal, foi definido que a auditoria da AudEducação terá como objeto os programas orçamentários relacionados com a Educação Profissional e a Educação Superior.*
8. *De forma a contemplar o escopo e a satisfazer os objetivos do trabalho, foram definidas duas questões de auditoria:*
 - a) *Questão 1: A gestão dos programas finalísticos da educação profissional e da educação superior da função de governo educação, em 2025, foi legítima, considerando o alinhamento de suas prioridades e da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, a racionalidade do processo decisório e a utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão?*
 - b) *Questão 2: A gestão dos recursos públicos dos programas finalísticos da educação profissional e da educação superior na função de governo educação foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do País?*
9. *Os critérios gerais utilizados para fundamentar os exames foram as normas constitucionais, legais e regulamentares, como, por exemplo: Constituição Federal, Lei 14.802/2024 (Plano Plurianual 2024-2027), Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024), Lei 7.650/2024 (Lei Orçamentária Anual 2025), Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), entre outros.*

10. *Outrossim, foram realizadas reuniões entre a equipe de fiscalização e os servidores do Ministério da Educação (MEC) e, também, representantes do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Orçamento (Forplad) da Associação Nacional dos Dirigentes das Ifes (Andifes), colegiado de dirigentes representantes das universidades federais.*
11. *Os procedimentos descritos constam da matriz de planejamento elaborada pela equipe (Apêndice B). Os principais resultados obtidos com a execução do trabalho constam da matriz de achados (Apêndice C).*
12. *Durante todas as fases da auditoria, foram seguidas as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), conforme estabelecido na Portaria TCU 280/2010 (alterada pela Portaria TCU 185/2020). Além disso, foram observadas outras normas de fiscalização relacionadas à modalidade operacional, incluindo o Manual de Auditoria Operacional (aprovado pela Portaria Segecex 18/2020), que está em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Não houve restrições significativas impostas durante os exames.*
13. *Este relatório está estruturado em cinco capítulos. O capítulo II apresenta uma visão geral sobre a auditoria. Os capítulos III e IV são aqueles onde estão descritos os achados de auditoria. O capítulo III trata do alinhamento de prioridades e alocação orçamentária; o capítulo IV avalia aspectos relacionados à eficiência da execução orçamentária e alcança das metas do Plano Plurianual 2024-2027 da Educação Profissional e da Educação Superior. O capítulo V apresenta as conclusões da auditoria e o capítulo VI registra as propostas de encaminhamento.*
14. *Cumpra registrar que, em obediência ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, no que se refere à construção participativa das deliberações, este relatório preliminar foi submetido a comentários dos gestores do MEC. O resumo dos comentários e as respectivas análises foram consolidados no Apêndice A deste relatório. Os ajustes solicitados pelos gestores a respeito dos quais a equipe manifestou concordância já foram devidamente incorporados neste relatório final.*

II. VISÃO GERAL

15. *A Educação Profissional e a Educação Superior são vistas não apenas como serviços públicos, mas como vetores de desenvolvimento econômico, inovação e produtividade. Para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o sucesso dessas políticas se expressa na capacidade de formar pessoas qualificadas, fortalecer competências profissionais e promover a inclusão social em territórios historicamente vulneráveis.*
16. *Nas últimas décadas, as redes federais de educação profissional, científica, técnica e tecnológica e de educação superior passaram por significativa expansão, com a criação de novos **campi** de institutos e universidades. Contudo, essa expansão física nem sempre foi acompanhada por garantias de orçamento operacional estável, gerando desafios de sustentabilidade financeira e dependência de fontes externas de financiamento.*
17. *Nesse contexto, a análise da alocação e da execução dos recursos destinados a essas políticas permite verificar em que medida os dispêndios públicos contribuíram para a manutenção das atividades acadêmicas, a continuidade da expansão da rede e o alcance dos objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento governamental.*
18. *A importância desse exame é reforçada pelo volume expressivo de recursos públicos direcionados anualmente ao funcionamento das Instituições Federais de Ensino. Essas despesas abrangem não apenas investimentos em infraestrutura, mas também gastos correntes indispensáveis à manutenção das atividades educacionais, como custeio administrativo, assistência estudantil, funcionamento de laboratórios, bibliotecas e demais estruturas necessárias ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.*

19. Somente no ano de 2025, no âmbito do programa finalístico da educação profissional, denominado 'Educação Profissional que Transforma', o montante inicial foi de R\$ 4.496.255.216,00, tendo passado por alterações durante o exercício, alcançando a marca final de R\$ 4.560.513.553,00. Já para a Educação Superior, o programa finalístico denominado 'Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade' recebeu uma dotação inicial de R\$ 15.048.624.286,00, tendo alcançado, ao final do exercício, o montante final de R\$ 16.042.341.900,00.

20. Ao mesmo tempo, o financiamento dessas instituições ocorre em um ambiente fiscal marcado por restrições orçamentárias e pela necessidade de compatibilização entre diferentes prioridades de política pública. Nesse cenário, torna-se essencial avaliar se os recursos destinados à educação profissional e à educação superior foram planejados e executados de forma a assegurar a continuidade das atividades acadêmicas e a adequada prestação dos serviços educacionais à sociedade.

21. A análise da execução orçamentária também permite identificar possíveis desalinhamentos entre os objetivos estratégicos das políticas educacionais e a efetiva destinação dos recursos públicos. A existência de lacunas entre o planejamento, a alocação orçamentária e a execução financeira pode comprometer a capacidade das instituições de cumprir suas funções de formação, produção científica e promoção do desenvolvimento regional.

22. Outro aspecto relevante refere-se à previsibilidade do financiamento público destinado às instituições federais de ensino. A estabilidade orçamentária constitui elemento central para o adequado planejamento das atividades acadêmicas, uma vez que a gestão universitária depende de horizonte financeiro minimamente previsível para organizar calendários acadêmicos, contratos administrativos, programas de pesquisa e políticas de assistência estudantil.

23. Nesse sentido, a avaliação da consistência entre as dotações orçamentárias autorizadas, os recursos efetivamente disponibilizados e os valores executados contribuem para compreender as condições reais de funcionamento da rede federal de ensino. Essa análise permite identificar eventuais pressões orçamentárias, bem como mecanismos utilizados para suprir insuficiências de financiamento ao longo do exercício.

24. Adicionalmente, o exame das despesas destinadas à educação profissional e à educação superior possibilita avaliar em que medida os recursos públicos estão contribuindo para ampliar o acesso, reduzir desigualdades regionais e promover oportunidades educacionais para diferentes segmentos da população. A expansão da oferta educacional somente produz seus efeitos esperados quando acompanhada de condições adequadas de funcionamento institucional.

25. Diante desse contexto, a presente auditoria busca oferecer ao Congresso Nacional informações técnicas estruturadas acerca do financiamento e da execução das despesas relacionadas à educação superior e à educação profissional e tecnológica no âmbito federal. O objetivo é subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, fornecendo evidências que permitam avaliar a aderência da atuação governamental aos objetivos das políticas educacionais e aos princípios de planejamento e responsabilidade fiscal.

III. ALINHAMENTO DE PRIORIDADES E ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

26. A presente seção examina de que forma as escolhas de alocação orçamentária nos programas finalísticos de educação profissional e superior refletem – ou se distanciam – das necessidades reais das instituições federais de ensino e das prioridades estabelecidas pelos instrumentos de planejamento governamental. As três seções a seguir exploram, respectivamente, as distorções entre a proposta orçamentária encaminhada ao Legislativo e a dotação efetivamente aprovada na Lei Orçamentária Anual (LOA), a dependência crescente de emendas parlamentares como mecanismo de financiamento do custeio e dos investimentos da rede federal, e o esvaziamento do monitoramento como instrumento de aprimoramento do ciclo orçamentário.

27. *A primeira seção destaca que as propostas orçamentárias das instituições federais de ensino não são elaboradas com base em suas necessidades reais, uma vez que o referencial monetário fixado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) condiciona o teto da proposta desde sua formulação.*
28. *A segunda seção aborda a dependência estrutural de emendas parlamentares para viabilizar tanto o custeio quanto os investimentos da rede federal, evidenciando que parcela relevante do financiamento de atividades essenciais, como energia elétrica, limpeza e assistência estudantil, passou a depender de recursos de destinação condicionada à articulação política, o que compromete a previsibilidade do planejamento e a autonomia alocativa das instituições.*
29. *Por fim, a terceira seção aborda o esvaziamento do monitoramento como instrumento de aprimoramento do ciclo orçamentário, demonstrando que a avaliação dos programas tem se restringido à verificação formal do cumprimento de metas físicas e financeiras, sem incorporar dimensões qualitativas ou indicadores de impacto que retroalimentem o planejamento e a alocação de recursos.*
30. *As análises sobre esses pontos resultaram nos achados descritos nos Tópicos III.1, III.2 e III.3.*

III.1. Propostas orçamentárias das Instituições Federais de Ensino não refletem suas reais necessidades de financiamento

31. *Devido a limites rígidos do MPO e à centralização, pelo MEC, de pedidos extras de recursos, ocorreu a omissão das reais necessidades financeiras das Ifes no sistema orçamentário (Siop), o que levou à sub-representação da demanda efetiva de cada instituição, impactando o planejamento governamental de longo prazo, o cumprimento das diretrizes da LDB e o debate sobre o financiamento da educação frente aos altos volumes de renúncia fiscal.*

Situação encontrada

32. *As propostas orçamentárias das Ifes, enquanto unidades orçamentárias, não refletem suas necessidades reais de financiamento. Na fase de captação da proposta, os órgãos setoriais responsáveis pelo planejamento e orçamento dos ministérios registram no Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) apenas a previsão de alocação de recursos dentro do referencial monetário previamente definido pela SOF/MPO. Em razão desse limite, as instituições não registram no Siop o montante necessário para executar integralmente suas ações, uma vez que a proposição orçamentária deve permanecer estritamente compatível com o teto estabelecido, impedindo que suas demandas efetivas sejam formalmente refletidas no sistema.*
33. *A partir do referencial monetário estabelecido pelo MPO (peça 51, p.16), o MEC fixa um montante global para o orçamento discricionário das Ifes (peça 17, p. 2, § 9), considerando o histórico de execução e a interlocução com Andifes e com o Conif (entidades representativas dessas instituições). Com base nesse montante, o MEC efetua o rateio usando matrizes de alocação de recursos (peças 17 e 19).*
34. *No caso das universidades, o rateio está disciplinado na Portaria MEC 748/2021 (peça 22), que estrutura oito matrizes de distribuição de recursos: I – Matriz de Outros Custeios e Capital (Matriz OCC); II – Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); III – Matriz do Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES); IV – Matriz dos Hospitais Veterinários; V – Matriz das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; VI – Matriz dos Colégios de Aplicação das Instituições Federais de Ensino Superior; VII – Matriz do Programa de Acessibilidade na Educação Superior – INCLUIR; e VIII – Matriz Idiomas sem Fronteiras (IsF).*

35. No âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT, o rateio é realizado por meio da Matriz de Distribuição Orçamentária regulamentada na Portaria MEC 646, de 25 de agosto de 2022, com base nos seguintes elementos (peça 19): a) quantitativo de matrículas; b) níveis e modalidades de ensino ofertados; c) necessidades de manutenção e funcionamento da infraestrutura; d) características da rede física existente; e) indicadores de desempenho e gestão.

36. Embora exista, na etapa de captação do Siop, a possibilidade de registrar, em campo específico, informações relativas a ‘restrição’ (destinadas a indicar necessidades adicionais de recursos), essa funcionalidade não é utilizada de forma descentralizada pelas Ifes. No caso dessas instituições, o MEC centraliza o lançamento dessas informações, autorizando o registro apenas para um número restrito de entidades (peça 51, p. 35):

‘4.11. Informamos que consta registrado, no módulo quantitativo do SIOP, o valor correspondente à referida restrição desta Pasta, bem como a justificativa da necessidade adicional, conforme indicação das secretarias do MEC e entidades vinculadas (FNDE, CAPES, EBSEERH, INEP, HCPA, INES, IBC e Fundaj).

4.12. Especificamente em relação à indicação de ‘restrição’ orçamentária para as Universidades e os Institutos Federais, a definição de sua distribuição por instituição foi coordenada pelas Secretarias de Educação Superior - SESU e de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, em atendimento às competências previstas no Anexo I do Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023 [...]’

37. O MEC entende que a abertura para as Ifes indicarem individualmente suas restrições orçamentárias tornaria mais difícil a obtenção de recursos adicionais, pois a necessidade de recursos complementares tenderia a ser muito maior do que é factível, dada a realidade fiscal. Assim, o MEC faz o registro das restrições no Siop de forma centralizada, conforme o exemplo da peça 53.

38. Embora a PLOA deva obrigatoriamente observar os limites fiscais e as estimativas de receitas (art. 165 da CF/1988 e LRF), os sistemas gerenciais do MEC utilizados para captação da demanda das Ifes deveriam dispor de funcionalidades que permitissem o registro integral das necessidades orçamentárias. Tal registro não implicaria vinculação automática da alocação orçamentária, cuja inclusão de novos projetos permanece condicionada ao atendimento das despesas obrigatórias e das essenciais para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e ao juízo de prioridade do Poder Executivo (art. 45 da LRF c/c art. 4º da Lei 15.080/2024 - LDO 2025). Ressalta-se, adicionalmente, que o levantamento dessas necessidades deveria ser amparado em evidências, a fim de mitigar o risco de superdimensionamento de valores informados pelas instituições.

39. A atual sistemática de registro de demandas orçamentárias, que limita o registro apenas ao teto pré-estabelecido, não é suficiente para o pleno atendimento à diretriz de manutenção de instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências (Decreto 9.203/2017, art. 6º, III), suprimindo a informação do déficit de custeio e investimento da rede federal.

40. Deve-se ressaltar que cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (Lei 9.394/1996, art. 55). Ainda que essa norma possa ser interpretada como uma norma programática, a ser cumprida no longo prazo e/ou de forma ideal, a busca por esse objetivo só pode ser aperfeiçoada mediante a coleta de informações sobre as reais necessidades de financiamento das Ifes.

41. É fundamental que o orçamento federal seja elaborado e executado em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal e com as metas de resultado entre receitas e despesas previstas na Lei Complementar 101/2000 (art. 1º, §1º). De maneira semelhante, a Organização das Nações Unidas (ONU) adota o conceito de credibilidade orçamentária, entendido como a capacidade de o governo cumprir as metas de receita e despesa estabelecidas (peça 54, p. 21).



Contudo, a qualidade do planejamento orçamentário e o debate sobre a estrutura tributária (incluindo a análise dos gastos tributários) ficam comprometidos quando as demandas por serviços públicos e investimentos não são adequadamente registradas e consideradas no processo de formulação do orçamento.

42. *Dados da Receita Federal do Brasil indicam que, em 2025, aproximadamente R\$ 544,47 bilhões deixariam de ser arrecadados em razão de gastos tributários, valor equivalente a 19,72% do total das receitas administradas (peça 55, p. 10). No campo da educação, a estimativa de renúncia fiscal é de R\$ 16,8 bilhões, conforme a tabela 1, montante que corresponde a cerca de 12% do referencial monetário disponibilizado ao MEC pelo MPO para a elaboração do orçamento (R\$ 134 bilhões) (peça 51, p. 16). Esses números evidenciam a relevância de registrar de forma transparente e precisa as necessidades reais das instituições, de modo a subsidiar a discussão sobre prioridades fiscais e a calibragem dos instrumentos de planejamento e financiamento das políticas educacionais.*

Tabela 10 – Estimativa de gastos tributários com educação na arrecadação da RFB

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

<i>Entidades sem Fins Lucrativos - Educação</i>	6.241.680.639	37%

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO***Despesas com Educação*

5.695.527.538

34%

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO***PROUNI*

3.570.663.359

21%

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO***Entidades Filantrópicas**1.105.048.785**7%*

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

*Doações a Instituições de Ensino e
Pesquisa*

167.022.431

1%

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO***Transporte Escolar*

89.110.648

1%

Total **16.869.053.399** **100%**

Fonte: Receita federal do Brasil. <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa-2025-quadros.xlsx/@@@download/file> acesso em 16/03/2025.

Causas

43. As causas para essa situação estão associadas a uma cultura orçamentária incremental, fortemente baseada no histórico de execuções anteriores. Soma-se a isso a própria estrutura do processo orçamentário federal, de caráter predominantemente 'top-down', no qual a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) define previamente os limites globais de despesa e os distribui às unidades orçamentárias, que passam a planejar suas ações condicionadas aos tetos recebidos.
44. Ressalte-se, entretanto, que o que se propõe não é a extrapolação desses limites, mas a coleta de informações para um melhor planejamento orçamentário.

Efeitos

45. Como as propostas são limitadas aos tetos definidos pelo MPO (referencial monetário) e o MEC centraliza o registro de 'restrições', o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) não reflete a demanda real e individualizada de cada Instituição Federal de Ensino para manter e desenvolver suas atividades. Nessa linha, o orçamento perde capacidade como instrumento efetivo de planejamento, ao mesmo tempo em que há redução da autonomia gerencial das instituições, já que o gestor da Ifes exerce influência limitada sobre o processo orçamentário.
46. A falta de informações sobre a demanda financeira real dificulta o atendimento da diretriz estabelecida no art. 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996), que determina que a União deve assegurar recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento de suas instituições de ensino superior, bem como o fiel cumprimento do art. 4º da LDO 2025 (Lei 15.080/2024), que condiciona o atendimento das prioridades governamentais ao custeio das despesas obrigatórias e ao funcionamento regular da máquina pública, o que inclui universidades e institutos existentes.

Propostas de encaminhamento

47. Diante do exposto, recomenda-se ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que estabeleça e implemente metodologia padronizada para identificação e mensuração das necessidades de financiamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das universidades, com base em critérios técnicos, parâmetros de custo e evidências empíricas, de modo a subsidiar o aprimoramento das matrizes de alocação de recursos discricionários.

Benefícios esperados

48. Como benefícios dessa proposta, espera-se dar mais transparência sobre a necessidades reais de financiamento da infraestrutura instalada das Ifes, bem como sobre o planejamento orçamentário aos Poderes Executivo, Legislativo e à sociedade civil, de forma a favorecer a participação cidadã sobre a alocação de recursos orçamentários.

III.2. Dependência de emendas parlamentares e impactos na previsibilidade do planejamento orçamentário

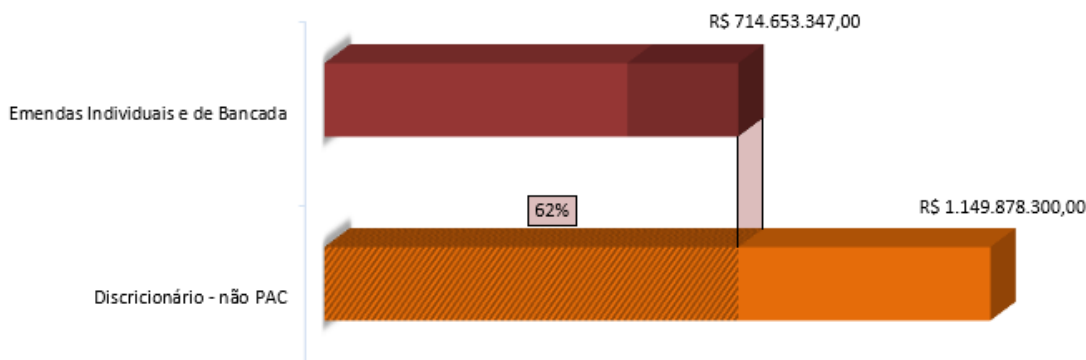
49. Devido à insuficiência relativa da dotação na LOA 2025 para o atendimento integral das necessidades de manutenção da rede educacional, ocorreu a dependência de determinadas unidades orçamentárias em relação aos recursos de emendas parlamentares para viabilizar sua execução orçamentária, o que comprometeu a previsibilidade do financiamento dessas

unidades, impactando a sustentabilidade do planejamento da União e ampliando o risco de dependência orçamentária de emendas em exercícios subsequentes.

Situação encontrada

50. A análise da composição da dotação autorizada para os programas 5112 (Educação Profissional e Tecnológica) e 5113 (Educação Superior) em 2025 evidenciou uma relevante participação do Poder Legislativo na definição do financiamento das instituições.
51. A análise por GND indica que, no grupo de Investimentos, as emendas individuais somaram R\$ 191,6 milhões autorizados, enquanto as emendas de bancada atingiram R\$ 522,9 milhões, totalizando aproximadamente R\$ 714,6 milhões, o que representa cerca de 62% do total autorizado para investimentos - não PAC (R\$ 1,15 bilhão). Esse percentual evidencia influência significativa das emendas na composição do orçamento de capital.

Gráfico 7 – Proporção das Emendas Individuais e de Bancada nos Investimentos



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em dados disponíveis na plataforma SIGA Brasil.

52. Diante dessa participação expressiva, observa-se que a viabilidade de parcela relevante dos investimentos das instituições, incluindo iniciativas de infraestrutura, modernização e aquisição de equipamentos, passa a depender, em alguma medida, de recursos provenientes de emendas parlamentares. Nesse contexto, parte significativa dessas decisões de investimento acaba condicionada a processos de alocação que envolvem articulação política, e não apenas o planejamento técnico-orçamentário conduzido pelo Poder Executivo.
53. Relatos institucionais apresentados por gestores universitários corroboram esse diagnóstico. Em entrevista realizada com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad) da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o orçamento regular de investimentos das instituições tem se mostrado insuficiente para viabilizar a modernização e manutenção da infraestrutura acadêmica.
54. Em universidades de grande porte, como a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), por exemplo, a dotação anual destinada a investimentos alcançou, aproximadamente, R\$ 1 milhão, montante considerado insuficiente pela instituição de ensino para custear obras estruturais, substituição de equipamentos tecnológicos ou modernização de data centers. A UFMT recebeu, via emendas de bancada, R\$ 10,2 milhões. O Instituto Federal do Espírito Santo, como outro exemplo, recebeu R\$ 634 mil pela LOA para investimentos, enquanto os recursos provenientes de emendas parlamentares (individuais e de bancada) alcançaram R\$ 121,4 milhões.

Figura 3 – Comparativo geral de investimentos em 2025

Unidade Orçamentária (UO)	Discricionário - Investimentos	Emendas de Bancada (Empenhado)
IF Espírito Santo	R\$ 634.085,00	R\$ 100.432.433,00
IF Brasília	R\$ 739.403,35	R\$ 33.812.794,59
UF Roraima	R\$ 574.278,72	R\$ 11.052.178,72
IF Rondônia	R\$ 3.758.566,00	R\$ 53.336.251,00
UF Mato Grosso	R\$ 1.067.517,45	R\$ 10.207.868,71
UF Rondônia	R\$ 2.163.104,04	R\$ 18.957.016,14
UF Espírito Santo	R\$ 7.308.000,00	R\$ 47.363.866,00
UF Campina Grande	R\$ 1.687.915,22	R\$ 4.995.990,37
IF Mato Grosso	R\$ 14.445.751,71	R\$ 36.375.600,00
IF Pará	R\$ 2.791.215,49	R\$ 6.350.444,00
UF Paraíba	R\$ 7.208.470,76	R\$ 11.184.340,00
UF Rondonópolis	R\$ 3.558.758,00	R\$ 4.832.136,00
IF Alagoas	R\$ 5.960.098,54	R\$ 7.214.987,61
UF Tocantins	R\$ 3.689.815,87	R\$ 4.210.963,00
U Brasília	R\$ 23.992.331,19	R\$ 24.604.778,00
IF Paraíba	R\$ 21.832.258,55	R\$ 14.033.418,14
UF Acre	R\$ 27.133.036,46	R\$ 12.005.000,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

55. Nesse contexto, as emendas de bancada passaram a desempenhar papel central no financiamento de investimentos institucionais, permitindo a execução de obras, aquisição de equipamentos e modernização de infraestrutura tecnológica. Em determinados estados, gestores relatam ainda que parte desses recursos tem sido utilizada para reforçar despesas de custeio das instituições, em razão da pressão existente sobre os orçamentos regulares.
56. Nessa linha, no âmbito das Despesas Correntes, as emendas apresentaram participação proporcionalmente menor. As emendas individuais (R\$ 333,4 milhões autorizados) e as de bancada (R\$ 251,2 milhões) totalizaram cerca de R\$ 584,7 milhões, o que corresponde a aproximadamente 3% do total autorizado para custeio (R\$ 17,5 bilhões).
57. Apesar dessa participação relativamente reduzida, observa-se que as unidades orçamentárias operam no limite de sua capacidade financeira. A execução orçamentária indica que praticamente a totalidade dos recursos destinados ao custeio é empenhada ao longo do exercício, restando margem mínima para absorção de novas demandas ou variações de despesas. Em termos práticos, quando uma unidade opera com menos de 1% de margem de manobra sobre seu orçamento de funcionamento, encontra-se em situação de elevada restrição operacional.
58. Nesse contexto, mesmo uma parcela aparentemente pequena de recursos provenientes de emendas parlamentares pode assumir relevância para a sustentabilidade das atividades institucionais. Assim, os R\$ 584,7 milhões oriundos de emendas individuais e de bancada deixam de representar apenas recursos complementares e passam, em determinados casos, a contribuir para a manutenção de atividades essenciais. Esse efeito torna-se ainda mais significativo quando se considera apenas a parcela do orçamento sobre a qual o gestor público possui capacidade efetiva de gestão, ou seja, as despesas discricionárias.
59. A pressão sobre o orçamento de custeio está associada, entre outros fatores, ao elevado comprometimento com serviços terceirizados. Informações apresentadas em reunião com o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad) da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) indicam que, em média, cerca de 40% do orçamento de custeio das universidades está comprometido com postos de

trabalho terceirizados. Em algumas universidades, esse percentual pode alcançar aproximadamente 60% do orçamento destinado à manutenção institucional.

60. *Essa elevada dependência de serviços terceirizados decorre, em parte, da extinção ou restrição de provimento de diversos cargos de apoio administrativo (níveis A, B e C). À medida que servidores dessas áreas se aposentam, as instituições passam a recorrer à contratação de empresas terceirizadas para suprir funções essenciais, como limpeza, vigilância, portaria e apoio operacional em fazendas e laboratórios.*
61. *Paralelamente, o avanço das políticas de inclusão ampliou a demanda por profissionais especializados que não integram as carreiras regulares das universidades. Para atender estudantes autistas, com deficiência visual ou surdos, que demandam profissionais especializados ou intérpretes, as instituições acabam recorrendo à terceirização ou à contratação temporária, o que contribui para ampliar ainda mais a pressão sobre o orçamento de custeio.*
62. *Nesse cenário de restrição orçamentária, torna-se relevante distinguir o impacto dos diferentes tipos de emendas parlamentares na gestão institucional.*

a) Emendas individuais: caracterizam-se pela vinculação a objetos específicos previamente definidos pelo parlamentar, como pesquisas em agricultura familiar ou cursos de extensão. Embora possam ser relevantes do ponto de vista acadêmico, apresentam baixo grau de flexibilidade, não podendo ser utilizadas para despesas básicas de funcionamento, como vigilância ou energia elétrica.

b) Emendas de bancada: têm se consolidado como importante fonte de financiamento para investimentos estruturantes, viabilizando, por exemplo, a substituição de equipamentos tecnológicos obsoletos e a atualização de data centers institucionais. Ressalte-se que esses recursos são vinculados a ações orçamentárias de escolha de cada bancada, o que delimita sua finalidade e afasta sua livre alocação pelas instituições. No âmbito dessas ações, contudo, há flexibilidade na classificação dos elementos de despesa, o que, em situações específicas, como relatado pela Andifes em relação a estados como a Bahia, tem possibilitado o direcionamento de parte dos recursos para o custeio.

63. *Nesse contexto de pressão sobre o orçamento de custeio, observa-se que parte das despesas relacionadas ao funcionamento institucional tem sido viabilizada com recursos provenientes de emendas parlamentares. Tais despesas concentram-se principalmente nos elementos serviços de terceiros – pessoa jurídica e locação de mão de obra.*
64. *No Programa 5113, destacam-se cerca de R\$ 197 milhões destinados a serviços de terceiros – pessoa jurídica, R\$ 17 milhões para locação de mão de obra (incluindo contratos com quantitativo definido de postos de vigilância e limpeza) e aproximadamente R\$ 15 milhões para bolsas de estudo no país. No Programa 5112, por sua vez, observam-se R\$ 20,4 milhões em emendas de bancada destinados à locação de mão de obra e R\$ 40,5 milhões para serviços de terceiros – pessoa jurídica.*
65. *A análise da execução orçamentária destinada ao custeio da assistência estudantil, com base em dados extraídos do Painel Orçamentário do Siop, ilustra essa dinâmica nas Instituições Federais analisadas. No Instituto Federal do Rio Grande do Norte, por exemplo, com uma dotação inicial de R\$ 8,5 milhões integralmente executada, a instituição dependeu adicionalmente de R\$ 1,5 milhão oriundo de emendas parlamentares para a manutenção de suas atividades. Esses recursos foram direcionados ao subelemento de serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, categoria que abrange gastos com serviços terceirizados*

que não se enquadram em classificações mais específicas, como jardinagem, motoristas, recepcionistas e outras atividades de suporte operacional.

66. *Considerando custeio de serviços essenciais, como água, esgoto, energia elétrica, limpeza, alimentação, vigilância, observa-se que alguns institutos dependeram do empenho de recursos provenientes de emendas parlamentares executadas por meio de aplicação direta do Ministério da Educação, mesmo quando não receberam diretamente recursos por indicação parlamentar.*
67. *Para serviços de água, esgoto e resíduos sólidos, por exemplo, o Instituto Federal Fluminense empenhou recursos provenientes da LOA por proposta do Executivo no valor aproximado de R\$ 2,2 bilhões. No entanto, a instituição também recebeu cerca de R\$ 642 milhões por meio de aplicações diretas do MEC oriundas de emendas parlamentares, o que corresponde a aproximadamente 22% do total empenhado nessa rubrica.*
68. *Situação semelhante foi observada no Instituto Federal Baiano, que empenhou cerca de R\$ 1,9 bilhão de recursos provenientes do Executivo e aproximadamente R\$ 378 milhões decorrentes de emendas parlamentares executadas por aplicação direta do MEC, o que corresponde a cerca de 16% do total empenhado para serviços de água, esgoto e resíduos sólidos.*
69. *Para serviços de energia elétrica, o Instituto Federal do Rio de Janeiro empenhou aproximadamente R\$ 3,7 bilhões de recursos provenientes da LOA por proposta do Executivo. Já com recursos provenientes de emendas parlamentares executadas por aplicação direta do MEC, o total empenhado foi de aproximadamente R\$ 681 milhões, o que corresponde a cerca de 16% do total empenhado para essa rubrica. No Instituto Federal Fluminense, esse percentual alcançou aproximadamente 19%.*
70. *Outro serviço essencial para o funcionamento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica é o serviço de limpeza. Para esse custeio, o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca empenhou aproximadamente R\$ 1,5 bilhão provenientes de emendas parlamentares executadas por aplicação direta do MEC, o que corresponde a cerca de 32% do total de recursos empenhados para essa finalidade.*
71. *No âmbito do Programa 5113, observa-se dinâmica semelhante. Aproximadamente 20% dos recursos provenientes de emendas parlamentares destinados a despesas correntes foram direcionados a serviços considerados essenciais para o funcionamento das universidades, como energia elétrica, limpeza e vigilância, além de bolsas de estudo e auxílio a pesquisadores.*
72. *No geral, no âmbito do Programa 5113, o montante autorizado por emendas parlamentares foi superior para despesas correntes (R\$ 416,7 milhões) em comparação aos investimentos (R\$ 307,5 milhões).*
73. *Esse comportamento indica que os recursos oriundos do Legislativo não têm se limitado a impulsionar a expansão institucional ou a aquisição de bens permanentes, mas vêm desempenhando papel relevante na sustentação/manutenção das atividades ordinárias das universidades federais e instituições que compõem a Rede Federal de EPCT, o que representa um risco à sustentabilidade fiscal dessas instituições, pois os recursos advindos de emendas parlamentares não são perenes, dependem da vontade política do parlamentar e nem sempre são direcionadas às principais demandas das instituições de ensino.*
74. *Assim como observado no Programa 5112, verifica-se no Programa 5113 crescente dependência de recursos provenientes de emendas parlamentares para assegurar o funcionamento regular das unidades, ainda que, neste caso, a participação relativa no custeio seja ainda mais expressiva, inclusive superando o montante destinado a investimentos.*
75. *Importante ressaltar que os recursos provenientes de emendas individuais já têm destinação certa, ou seja, as instituições perdem o poder de decisão de alocação do recurso para áreas mais urgentes.*

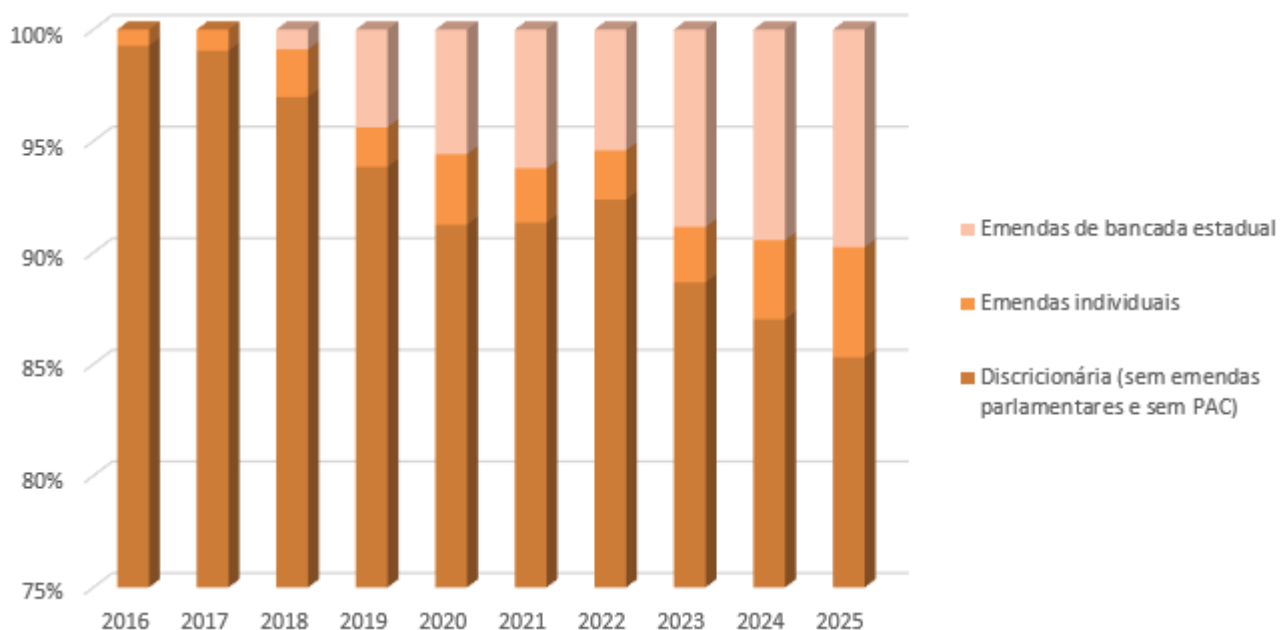
Figura 4 – Relacionamento entre orçamento regular e emendas parlamentares
Complementam, mas não se substituem.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

76. As emendas parlamentares, especificamente as individuais e de bancada estadual, têm um impacto financeiro crescente e expressivo no orçamento de despesas discricionárias voltadas ao ensino superior e profissional no Brasil.
77. Ambas as áreas, educação profissional e educação superior, apresentam uma tendência semelhante ao longo do período de 2016 a 2025: a redução da proporção de verbas de natureza discricionária (sem considerar emendas e sem PAC) e o aumento da participação de emendas parlamentares (compostas por emendas individuais e emendas de bancada estadual), conforme gráficos a seguir:

Gráfico 8 – Valores de natureza discricionária empenhados na Subfunção Educação Profissional

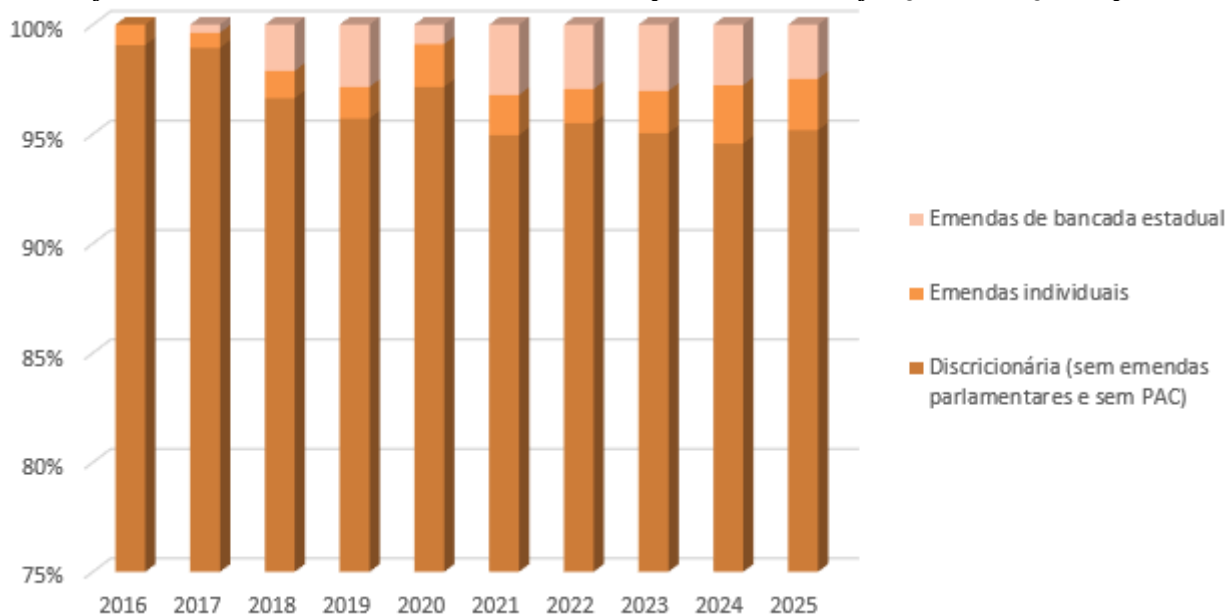


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

78. A subfunção Educação Profissional sofreu a alteração mais drástica. A verba discricionária, que correspondia a quase a totalidade (perto de 100%) dos valores empenhados em 2016 e 2017, caiu progressivamente ao longo dos anos, chegando a cerca de 85% em 2025.

79. Como resultado, as emendas individuais e de bancada estadual cresceram até representar uma fatia considerável de aproximadamente 15% do total, dentre as categorias analisadas, empenhado no final do período, considerando todos os valores de natureza discricionária.

Gráfico 9 – Valores de natureza discricionária empenhados na Subfunção Educação Superior



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

80. A alteração orçamentária na subfunção Educação Superior foi menos acentuada, mas ainda significativa. A proporção de recursos discricionários (sem considerar emendas e sem PAC) começou em mais de 99% em 2016 e sofreu uma leve redução, estabilizando-se na casa dos 95% em 2024 e 2025.
81. Esses números evidenciam que as emendas parlamentares deixaram de ser apenas um complemento e se consolidaram como uma fonte substancial e bilionária de recursos para o Ministério da Educação investir nas áreas de ensino técnico, profissional e superior ao longo da última década.
82. Todas as Ifes tiveram redução entre o valor proposto pelo MEC no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 (PLOA 2025) e o valor fixado na Lei Orçamentária de 2025 (LOA 2025), no que diz respeito às despesas discricionárias. Houve uma redução de cerca de R\$ 239 milhões, afetando as 110 instituições. Na peça 56, encontra-se planilha fornecida pelo MEC detalhando essa situação por Ifes e ação orçamentária.
83. Na Tabela 2, estão listadas as principais ações afetadas pela redução entre o valor proposto pelo Poder Executivo e o autorizado pelo Poder Legislativo.

Tabela 11 – Valores de natureza discricionária empenhados na Subfunção Educação Superior



<i>Ação</i>	<i>PLOA 2025</i>	<i>Autógrafo LOA 2025</i>	<i>Redução</i>



20RK - Funcionamento das Universidades Federais

5.217.326.103,00 5.061.287.997,00 3,0%



*20RL - Funcionamento das Instituições da Rede Federal de
Educação Profissional, Científica e Tecnológica*

2.140.566.840,00 2.042.775.820,00 4,6%



<i>4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação</i>	<i>1.339.095.364,00</i>	<i>1.276.337.058,00</i>	<i>4,7%</i>



<i>2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional</i>	632.029.561,00	601.928.616,00	4,8%



21B3 - Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação e ao Desenvolvimento de Políticas, Regulação e Supervisão da Educação Profissional e Tecnológica

73.361.212,00 70.183.800,00 4,3%



*20RI - Funcionamento das Instituições Federais de
Educação Básica*

71.686.196,00 68.810.916,00 4,0%



*4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em
Processo de Qualificação e Requalificação*

54.138.680,00 53.196.360,00 1,7%



<i>15R3 - Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior</i>	<i>15.870.125,00</i>	<i>15.509.151,00</i>	<i>2,3%</i>



<i>7XE1 - Reconstrução e Modernização do Museu Nacional</i>	<i>14.000.000,00</i>	<i>13.309.356,00</i>	<i>4,9%</i>



21D7 - Apoio à Educação a Distância

10.377.105,00 10.308.394,00 0,7%



<i>21GS - Internacionalização da Educação Superior</i>	8.576.739,00	8.576.739,00	0,0%



*216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a
Agentes Públicos*

6.771.697,00

6.771.697,00

0,0%



4641 - Publicidade de Utilidade Pública

1.448.081,00

1.448.081,00

0,0%



21GK - Funcionamento, Manutenção e Conservação do
Museu Nacional

1.000.000,00

980.631,00

1,9%

Fonte: Planilha fornecida pelo MEC em 11/03/2026 (peça 56).

84. *Observa-se na planilha (peça 56), que também há emendas parlamentares direcionadas às Ifes. No entanto, o MEC não tem discricionariedade com relação à definição da alocação das emendas parlamentares, pois são os deputados e senadores que definem as ações que serão contempladas, segundo um rito próprio no âmbito do Poder Legislativo (peça 14, p. 1).*
85. *Há três tipos de emendas: RP6 - as individuais de caráter impositivo e que não passam por análise do MEC; RP7 - as de bancada estadual nas quais o MEC recebe ofício indicando em que ações devem ser aplicadas; RP8 - apresentadas por comissões permanentes, sem caráter impositivo, destinadas ao fortalecimento de políticas públicas compatíveis com sua área temática, as quais não ocorreram em 2025.*
86. *A alocação de recursos em valores inferiores ao planejamento do MEC tende a impedir que os resultados e metas sejam alcançados pelas Ifes. Salienta-se que cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (Lei 9.394/1996, art. 55).*
87. *O processo orçamentário tornou-se mais complexo a partir de 2013, em razão de uma maior participação das emendas parlamentares na elaboração do orçamento. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) demonstra que entre 2014 e 2024 houve uma evolução de mais de 300% na participação das emendas parlamentares nas despesas discricionárias com educação (FONSECA, Sergio Luiz Doscher da; VAZQUEZ, Daniel Arias. Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação: 2014-2024. 27 p. Brasília: Ipea, 2025. Relatório de Pesquisa).*
88. *Para os próximos orçamentos, a tendência é aumentar a dependência de emendas parlamentares. Como essas emendas são impositivas e o arcabouço fiscal limita o crescimento das despesas discricionárias do Executivo, o cumprimento das metas dos programas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e Educação Superior podem ficar cada vez mais condicionados à articulação com o Legislativo.*
89. *De acordo com o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), para que a Rede Federal de EPT funcionasse em sua plenitude, sem a dependência das emendas orçamentárias do Congresso Nacional, seria necessário um valor mínimo de R\$ 4,7 bilhões, com vistas à consolidação e funcionamento das unidades já existentes, sendo que, em 2025, o orçamento de funcionamento foi de R\$ 2,5 bilhões (<https://www.sintiefal.org.br/2024/07/orcamento-rede-federal/>). Ademais, segundo estimativas da Andifes, as universidades federais demandariam entre R\$ 8,9 bilhões e R\$ 9 bilhões, frente ao referencial atual de aproximadamente R\$ 6,9 bilhões.*
90. *O desafio será garantir que esses recursos do legislativo, muitas vezes distribuídos de forma pontual, estejam alinhados ao planejamento de longo prazo. Caso contrário, há risco de multiplicação de obras e iniciativas sem a devida previsão de custeio para manutenção futura, afetando a sustentabilidade das unidades implantadas.*

Causas

91. *A hipótese para o surgimento desse cenário de dependência orçamentária de emendas parlamentares aponta para a insuficiência relativa da dotação originalmente proposta no PLOA para o atendimento integral das necessidades de manutenção da rede educacional. Diante de limites fiscais restritivos, o uso recorrente de emendas parlamentares consolidou-se como um mecanismo complementar de financiamento necessário para o fechamento das contas de custeio nas unidades federais.*



92. *Adicionalmente, a falta de sincronia entre a expansão física da rede e a garantia de orçamento operacional estável no planejamento do Executivo força as instituições a buscarem suporte político externo para viabilizar o funcionamento de novos **campi**.*

Efeitos

93. *A dependência de recursos condicionados a direcionamentos externos produz uma possível desigualdade na rede federal de ensino, visto que nem todas as universidades e institutos que compõem a RFEPCT são beneficiadas por emendas parlamentares e os valores variam bastante entre as Unidades Orçamentárias beneficiadas, além de aumento da incerteza orçamentária e risco de fragmentação da programação financeira do MEC, levando à falta de alinhamento aos planos de médio e longo prazo.*
94. *Ademais, a gestão pedagógica das Instituições Federais sofre o risco de ficar submissa a critérios estritamente políticos.*

Propostas de encaminhamento

95. *Diante do exposto, recomenda-se ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando o aumento da dependência de recursos de emendas parlamentares pela Rede Federal nos últimos anos, que:*

a) considerando que a dependência de recursos de emendas parlamentares guarda relação com a insuficiente mensuração das necessidades reais de financiamento das instituições, refletida, inclusive, na definição de dotações orçamentárias iniciais que podem não contemplar integralmente os custos de manutenção da rede, a proposta de encaminhamento relativa a esse aspecto será tratada no âmbito do achado III.1, item 47, que contempla recomendação para o estabelecimento de metodologia padronizada de identificação dessas necessidades.

Benefícios esperados

96. *A partir da recomendação proposta, espera-se que o Ministério da Educação passe a dispor de informações mais estruturadas sobre o custo de manutenção das instituições federais de ensino, o que pode contribuir para maior previsibilidade na estimativa das necessidades de custeio das unidades, reduzindo incertezas no processo de elaboração da proposta orçamentária anual.*
97. *Espera-se, ainda, que o estudo possibilite evidenciar de forma mais clara os impactos financeiros decorrentes da criação ou expansão de **campi** e unidades acadêmicas, contribuindo para que processos futuros de expansão considerem, desde o planejamento, os custos permanentes associados à manutenção das estruturas implantadas.*
98. *Adicionalmente, a iniciativa tende a fortalecer o alinhamento entre as metas previstas nos instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA), o Plano Nacional de Educação (PNE) e demais planos setoriais, e a capacidade orçamentária efetiva de sustentação dessas metas.*
99. *Outro benefício esperado consiste na redução de riscos de descontinuidade de serviços essenciais nas instituições federais de ensino decorrentes de eventuais insuficiências de recursos discricionários destinados ao custeio das atividades.*
100. *Por fim, espera-se que a medida contribua para o aprimoramento do ciclo de políticas públicas relacionadas à educação profissional, científica e tecnológica e à educação superior, ao fornecer subsídios técnicos que possam apoiar as etapas de planejamento, alocação orçamentária, execução e avaliação das ações governamentais nessas unidades.*

III.3. Esvaziamento do monitoramento como instrumento de aprimoramento do ciclo orçamentário

101. *Devido à forma como a avaliação dos programas finalísticos de educação profissional e educação superior vem sendo conduzida, utilizada predominantemente como mecanismo de verificação do cumprimento formal de metas físicas e financeiras, o processo avaliativo tem deixado de funcionar como instrumento estratégico e gerencial orientado à aprendizagem institucional, à melhoria contínua, à tomada de decisão baseada em evidências e ao aperfeiçoamento do planejamento e da alocação de recursos públicos.*

Situação encontrada

102. *No âmbito dos programas finalísticos de educação profissional e superior, buscou-se verificar se as decisões-chave para a elaboração e execução do PPA 2024-2027 e da LOA 2025 foram baseadas em evidências sólidas e se os resultados de avaliações de ciclos anteriores foram incorporados para aprimorar a gestão, em estrita observância ao art. 37, § 16, e ao art. 165, § 16, da Constituição Federal.*
103. *O que se observa, contudo, é uma predominância do monitoramento físico e financeiro em detrimento de avaliações de impacto qualitativo, o que compromete a retroalimentação do ciclo de planejamento.*
104. *De acordo com as informações prestadas pelo MEC durante reunião realizada, em 4/3/2026, com a equipe de auditoria, as demandas orçamentárias das instituições federais de ensino não são tratadas de forma individualizada no processo de planejamento central do Ministério.*
105. *Conforme relatado, as necessidades apresentadas pelas universidades federais e pelos institutos federais são inicialmente agregadas pelas secretarias responsáveis pelas respectivas redes e posteriormente consolidadas no âmbito do MEC para definição da volumetria global de recursos a ser distribuída.*
106. *Nesse processo, as demandas institucionais são apresentadas, em grande medida, por meio de interlocução com entidades representativas das redes, como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), muitas vezes em reuniões institucionais e nem sempre formalizadas documentalmente.*
107. *A partir da consolidação dessas demandas, o MEC realiza uma análise agregada considerando fatores como histórico de execução orçamentária e limites do referencial monetário disponibilizado pelo governo central. Conforme relatado pelos gestores, o orçamento disponível geralmente não é suficiente para atender integralmente às demandas apresentadas pelas instituições, exigindo a priorização e redistribuição dos recursos dentro dos limites fiscais estabelecidos.*
108. *Após a definição da volumetria global de recursos, a distribuição entre as instituições ocorre por meio de matrizes orçamentárias específicas para cada rede, elaboradas pelas secretarias finalísticas responsáveis.*
109. *A sistemática de distribuição dos recursos discricionários também carece de visão prospectiva. Em resposta aos questionamentos desta equipe (peça 19), o MEC informou que o rateio dos recursos para a Rede Federal de EPT observa a Portaria 646/2022, que institui a Matriz de Distribuição Orçamentária. Segundo o art. 2º da portaria, a Matriz de Distribuição Orçamentária da Rede Federal de EPCT tem como base as informações publicadas pela última versão da Plataforma Nilo Peçanha.*
110. *Ademais, nos termos da Portaria 748/2021, do MEC (peça 22), a Matriz de Distribuição Orçamentária de recursos discricionários das universidades é composta por 8 matrizes, conforme mencionado na seção III.1 deste relatório, sendo uma delas, a matriz OCC, que traz como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-*

graduação de cada universidade federal, bem como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno professor) e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do MEC.

111. Entretanto, observa-se que essa sistemática consolida um modelo de planejamento estritamente retrospectivo. Ao utilizar dados do exercício anterior para balizar a distribuição de recursos, a matriz acaba por financiar o passado. Os critérios focam na capacidade instalada e no desempenho histórico, mas são insuficientes para orientar a expansão da rede com base em necessidades sociais futuras. O modelo falha ao não incorporar indicadores de demanda reprimida, perfil socioeconômico e cobertura territorial, elementos essenciais para que o orçamento cumpra seu papel redutor de desigualdades regionais, nos termos do art. 165, § 7º, da Constituição Federal.
112. Embora essas matrizes tenham o objetivo de induzir determinadas prioridades de política pública por meio da distribuição de recursos, foi destacado pelos próprios gestores do MEC que as instituições federais de ensino possuem autonomia administrativa e orçamentária para definir a destinação final dos recursos recebidos.
113. Nesse sentido, durante a reunião realizada com a equipe de auditoria, foi ressaltado que os valores alocados pelas matrizes podem ser redirecionados pelas instituições de ensino conforme suas decisões internas de gestão. Assim, mesmo quando a distribuição de recursos busca induzir determinadas políticas, como, por exemplo, a ampliação da assistência estudantil, nada impede que, posteriormente, a instituição decida utilizar os recursos para outras finalidades de custeio ou funcionamento.
114. No âmbito das universidades, informações obtidas em reunião com representantes do Forplad/Andifes indicam que a matriz OCC, embora concebida como principal instrumento de distribuição equitativa de recursos de custeio e de capital, encontra-se, na prática, em situação de desuso parcial e desatualização. Segundo os relatos, diante de sucessivos ciclos de restrição orçamentária, a matriz deixou de ser aplicada em sua integralidade, com o objetivo de evitar perdas abruptas de recursos por parte de determinadas instituições, o que poderia comprometer sua continuidade operacional.
115. Adicionalmente, verificou-se que a matriz vigente incorpora parâmetros considerados defasados, a exemplo de pesos derivados de modelos internacionais antigos e de estimativas de duração de cursos que não refletem as atuais diretrizes curriculares nacionais. Tal defasagem compromete a capacidade do instrumento de refletir adequadamente a realidade contemporânea das universidades federais, reduzindo sua efetividade como mecanismo de alocação eficiente e equitativa de recursos públicos.
116. Como consequência da não aplicação sistemática da matriz ao longo dos anos, consolidou-se um cenário de significativa discrepância entre os valores que seriam indicados pelo modelo teórico e aqueles efetivamente praticados na distribuição orçamentária. Estudos apresentados pelo Forplad apontam que, caso a matriz fosse aplicada integralmente de forma imediata, algumas instituições poderiam sofrer reduções expressivas em seus orçamentos, da ordem de 30% a 50%, enquanto outras, em especial universidades mais recentes, teriam direito a acréscimos que poderiam alcançar até 60% dos valores atualmente recebidos.
117. Diante desse quadro, foi adotado, em consenso entre o MEC e a Andifes, um modelo de equalização progressiva, com o objetivo de mitigar distorções históricas sem comprometer a estabilidade financeira das instituições. Esse modelo estabelece como premissa a manutenção do orçamento nominal das universidades, assegurando que nenhuma instituição receba montante inferior ao do exercício anterior, corrigido por critérios definidos. Os incrementos orçamentários eventualmente disponíveis passam, então, a ser direcionados prioritariamente às instituições subfinanciadas, promovendo uma convergência gradual em direção aos parâmetros da matriz.

118. Paralelamente, encontra-se em andamento processo de revisão dos critérios da matriz OCC, conduzido por grupo de trabalho composto por representantes do MEC e das universidades federais. Conforme relatado, a iniciativa busca atualizar parâmetros atualmente defasados, como a duração média dos cursos, bem como aprimorar indicadores relacionados à dinâmica acadêmica, a exemplo da incorporação de métricas de retenção e evasão em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).
119. No que se refere à política de assistência estudantil, destaca-se a existência de matriz específica vinculada ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a qual apresenta distorções ainda mais acentuadas na distribuição de recursos entre as instituições. Segundo os relatos, há casos em que universidades recebem valores significativamente superiores ou inferiores ao que seria indicado por critérios atualizados de vulnerabilidade socioeconômica. Atualmente, a matriz utiliza indicadores agregados, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios, aguardando-se a implementação de instrumentos mais precisos, como questionários socioeconômicos a serem desenvolvidos pelo Inep, para aprimorar a focalização e a equidade na alocação desses recursos.
120. Nesse contexto institucional, a atuação do MEC acaba concentrando-se principalmente no acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos descentralizados, bem como no monitoramento da execução física de determinados projetos, especialmente aqueles vinculados a programas estruturantes.
121. Os documentos encaminhados pelas secretarias evidenciam que esse acompanhamento ocorre principalmente por meio de sistemas corporativos da administração pública federal, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), incluindo seus módulos específicos voltados à execução de Termos de Execução Descentralizada e ao monitoramento de obras. (peça 26)
122. No âmbito da educação profissional e tecnológica, por exemplo, a Setec informou que o acompanhamento da execução orçamentária ocorre principalmente por meio do monitoramento dos Termos de Execução Descentralizada registrados no Simec TED, bem como pela análise de relatórios gerenciais extraídos do Tesouro Gerencial. (peça 31)
123. De forma semelhante, no âmbito da educação superior, a Secretaria de Educação Superior informou que realiza reuniões periódicas de acompanhamento com as universidades federais responsáveis pela execução de obras e projetos vinculados ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de consolidar informações provenientes dos sistemas corporativos para monitorar a execução das metas e despesas associadas às ações prioritárias. (peça 26)
124. No caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela execução de ações de assistência técnica e financeira voltadas à infraestrutura educacional, o monitoramento das obras ocorre principalmente a partir das solicitações de desembolso registradas pelos entes executores no sistema Simec, as quais são analisadas tecnicamente antes da liberação dos recursos financeiros. (peça 43)
125. Nesse modelo, a liberação dos recursos está condicionada à comprovação da execução física e à regularidade das informações registradas no sistema, reforçando o caráter predominantemente financeiro e documental do processo de acompanhamento.
126. Apesar da utilidade desses instrumentos para fins de controle administrativo e acompanhamento da execução das despesas públicas, as informações registradas nesses sistemas concentram-se predominantemente em aspectos financeiros e operacionais da execução das ações governamentais.
127. Outro elemento identificado refere-se ao caráter frequentemente reativo da gestão orçamentária das políticas educacionais, especialmente em contextos de restrição fiscal. Nesses cenários, grande parte da atuação do órgão central tende a concentrar-se na administração das limitações orçamentárias disponíveis para o exercício. Esse processo envolve decisões

relacionadas à priorização de despesas, reprogramação de cronogramas de execução e gestão de contingenciamentos orçamentários, conforme noticiado em reunião com a equipe do MEC. Como consequência, o acompanhamento das políticas públicas passa a ser fortemente orientado pela necessidade de compatibilizar a execução das ações com os limites fiscais estabelecidos para o exercício.

128. *A análise conjunta dessas evidências indica que os instrumentos de monitoramento utilizados pelo MEC se concentram, sobretudo, na verificação da execução orçamentária e financeira e no acompanhamento do progresso físico das ações financiadas. Por outro lado, não foram identificados mecanismos estruturados que permitam avaliar de forma sistemática os resultados ou os impactos das políticas educacionais implementadas por meio desses recursos.*
129. *Essa configuração esvazia o papel da avaliação como instrumento de aprimoramento do ciclo orçamentário. O dever de avaliar torna-se um ritual de monitoramento de metas físicas, onde a evidência de sucesso é o cumprimento do cronograma de desembolso, e não a eficácia social da política educacional naquelas microrregiões contempladas. Assim, a gestão torna-se um exercício de sobrevivência contratual em vez de uma gestão orientada por resultados sociais.*

Causas

130. *A situação identificada decorre, possivelmente, da própria configuração institucional do processo de planejamento e execução orçamentária da rede federal, no qual o MEC exerce principalmente o papel de consolidar demandas, distribuir recursos por meio de matrizes orçamentárias e acompanhar a execução financeira das ações descentralizadas.*
131. *Ademais, existe uma maior facilidade de mensuração de indicadores quantitativos de oferta, em detrimento da incorporação de métricas relacionadas a resultados educacionais, necessidades territoriais, demanda reprimida e impacto das políticas públicas.*
132. *Soma-se a isso a desarticulação entre os processos de planejamento, elaboração orçamentária e avaliação das políticas públicas, o que dificulta a utilização sistemática de evidências produzidas pelas avaliações para retroalimentar o ciclo orçamentário. Como consequência, o processo decisório tende a permanecer dissociado de diagnósticos atualizados sobre necessidades educacionais, restringindo o potencial de utilização da avaliação como instrumento de aprimoramento do planejamento e da alocação de recursos.*

Efeitos

133. *Como efeito, identifica-se que o processo de monitoramento tende a se concentrar no acompanhamento do cronograma de desembolso e na verificação da execução das despesas dentro dos limites orçamentários disponíveis, com foco na gestão das restrições fiscais e na priorização das ações consideradas mais urgentes ou estratégicas.*
134. *Ademais, não há base para ampliar ações com maior efetividade, ou descontinuar iniciativas pouco eficientes ou, ainda, redefinir critérios de focalização. O orçamento tende a ser dimensionado para manter o nível de atendimento existente, e não para corrigir déficits de cobertura.*
135. *Por fim, as metas físicas estabelecidas para o programa podem estar sendo cumpridas e, ainda assim, o problema público permanecer subatendido.*

Propostas de encaminhamento

136. *A proposta de encaminhamento será apresentada de forma consolidada com o achado IV.1, tendo em vista a convergência das causas relacionadas à fragilidade na orientação a resultados e na utilização de evidências no ciclo orçamentário.*

Benefícios esperados

137. *A partir da recomendação proposta, espera-se que o processo de avaliação das políticas educacionais seja progressivamente transformado em instrumento estratégico de gestão pública, orientado por evidências e voltado à geração de impacto social mensurável.*
138. *Espera-se, ainda, que a incorporação sistemática de diagnósticos atualizados de demanda e de indicadores socioeconômicos contribua para que o orçamento público deixe de se apoiar predominantemente em parâmetros históricos de execução, passando a orientar de forma mais prospectiva a expansão e a qualificação da rede educacional.*
139. *A adoção desse modelo também pode contribuir para o fortalecimento da legitimidade das políticas educacionais perante a sociedade, na medida em que amplia a transparência dos critérios de priorização e evidencia a relação entre a alocação de recursos públicos e as necessidades educacionais efetivamente identificadas nos territórios.*
140. *Ademais, espera-se que tais aprimoramentos favoreçam maior eficiência alocativa em cenários de restrição fiscal, especialmente no contexto das regras estabelecidas pela Lei Complementar 200/2023, ao permitir que os recursos disponíveis sejam direcionados para ações e localidades com maior potencial de geração de resultados educacionais.*
141. *Por fim, a institucionalização de práticas avaliativas orientadas por evidências tende a estimular o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada à inovação, ao aprendizado institucional e à melhoria contínua das políticas educacionais, fortalecendo o papel da avaliação como mecanismo permanente de aperfeiçoamento da gestão pública.*

IV. EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ALCANCE DAS METAS DO PPA NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E SUPERIOR

142. *A presente seção analisa a eficiência da execução orçamentária dos programas finalísticos de educação profissional e superior, examinando em que medida os recursos autorizados foram efetivamente convertidos em entregas à sociedade, bem como a adequação dos objetivos, metas e indicadores do PPA como instrumentos de gestão por resultados. A seção a seguir explora, respectivamente, os dados de execução orçamentária por programa e grupo de natureza de despesa, as fragilidades na eficácia física das ações, as limitações dos indicadores do PPA e os fatores causais que condicionaram o desempenho observado, e seus respectivos efeitos.*
143. *A seção destaca que, a despeito da elevada capacidade de empenho dos recursos, verificou-se relevante descompasso entre empenho e liquidação, concentração temporal de gastos no último trimestre do exercício e limitações na conclusão tempestiva de entregas físicas, comprometendo a geração de bens e serviços à sociedade no mesmo exercício financeiro.*
144. *As análises sobre esses pontos resultaram no achado descrito no Tópico IV.1.*

IV.1. Limitações na conversão do orçamento em entregas efetivas à sociedade

145. *Devido à liberação tardia de limites financeiros e à falta de autonomia e gerência do MEC sobre definição orçamentária, associadas a fragilidades na formulação de objetivos, metas e indicadores do PPA, ocorreu limitação na conversão dos recursos orçamentários em entregas efetivas no exercício, o que levou à restrição da avaliação fidedigna da eficiência orçamentária e do alcance de resultados, impactando a geração tempestiva de entrega de serviços à sociedade.*

Situação encontrada

146. *À luz do art. 165, § 10, da Constituição Federal, a execução deve assegurar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, o que demanda não apenas empenhar, mas concluir etapas físicas e financeiras compatíveis com as metas estabelecidas.*
147. *O que se nota, no âmbito do programa 5112, é que, no exercício de 2025, a dotação autorizada alcançou aproximadamente R\$ 4,56 bilhões, dos quais cerca de R\$ 4,51 bilhões*

foram empenhados, representando execução próxima da totalidade do orçamento disponível. No entanto, a liquidação atingiu aproximadamente R\$ 3,23 bilhões e os pagamentos, cerca de R\$ 3,13 bilhões, indicando que aproximadamente 29% das despesas empenhadas permaneceram pendentes de liquidação ao final do exercício.

148. Quanto ao programa 5113, a dotação autorizada alcançou R\$ 16 bilhões, dos quais R\$ 15,9 bilhões foram empenhados. A liquidação ficou em torno de R\$ 13,6 bilhões e o total pago alcançou R\$ 13 bilhões. Esse padrão evidencia forte capacidade de comprometimento orçamentário, mas revela limitações na conversão do empenho em entregas efetivas no mesmo exercício financeiro.

149. Com base nesse panorama geral da execução orçamentária, torna-se pertinente avançar para uma análise mais detalhada da aplicação dos recursos. Nesse sentido, a análise por Grupos de Natureza de Despesa (GND) permite compreender de forma mais precisa a destinação dos recursos públicos, evidenciando as categorias econômicas que concentraram os maiores volumes de execução orçamentária.

Tabela 12 – Alocação de recursos por Grupos de Natureza de Despesa (GND) em 2025

Inversões Financeiras	R\$ 204.895.311,00	R\$ 201.960.000,00	R\$ 176.960.000,00	R\$ 176.585.015,00
Investimentos	R\$ 2.939.069.666,00	R\$ 2.874.868.191,67	R\$ 997.711.256,73	R\$ 935.521.289,43
Outras Despesas Correntes	R\$ 17.458.890.476,00	R\$ 17.371.223.305,59	R\$ 15.307.696.163,34	R\$ 14.974.242.126,36

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em dados extraídos da Plataforma Siga Brasil.

150. A partir dessa classificação, nota-se que a maior parte dos recursos é destinada a despesas correntes, sendo que quase a totalidade dos recursos foi empenhada, com um alcance de 81% de liquidação. O elevado percentual de empenho nas despesas correntes reflete a essencialidade dessas obrigações, que abrangem gastos com serviços de terceiros, manutenção predial, consumo de água, energia elétrica e demais insumos indispensáveis à continuidade das ações desenvolvidas. A rigidez desses gastos impõe menor margem de discricionariedade na execução, explicando a quase integralidade dos recursos comprometidos.

151. No que se refere aos investimentos, observa-se um percentual de execução de aproximadamente 98%. Esse elevado índice de empenho demonstra o comprometimento institucional com a realização de obras, aquisição de equipamentos e expansão da infraestrutura disponível. Dos valores empenhados, foi liquidado o correspondente a 35%. Essa configuração é característica das despesas de investimento, que possuem ciclos de execução mais longos e complexos. Projetos de infraestrutura, construções, reformas e aquisição de equipamentos de grande porte demandam prazos estendidos para conclusão, envolvendo etapas como licitação, contratação, execução física, medições, verificações técnicas e fiscalização. Consequentemente, é natural que uma parcela considerável dos recursos empenhados permaneça em fase de execução ao término do exercício financeiro, gerando restos a pagar a serem liquidados e pagos em períodos subsequentes.

152. No âmbito do Programa 5112, o relatório de acompanhamento (peça 57, p.3) do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) indica que 399 projetos foram apoiados, no âmbito do programa finalístico da educação profissional, superando a meta física inicial da LOA acrescida de créditos, que era de 275 unidades.

153. No entanto, a análise qualitativa revela que essa superação numérica é mitigada pelo fato de que ao menos 131 obras foram atendidas apenas parcialmente. Desse modo, a eficácia física declarada (128,36% da meta na ação) não assegura que as estruturas estejam plenamente concluídas e aptas a ampliar vagas ou melhorar as condições de oferta. Um projeto apoiado

pode corresponder a obra em estágio inicial, sem funcionalidade plena. Há, portanto, dissociação entre indicador formal de produto e efetiva geração de capacidade operacional.

154. *A situação das obras no âmbito do Novo PAC inseridas no Programa 5112 também apresenta gargalos de execução física. Gestores de diversas unidades reportaram que a incerteza quanto à liberação dos limites orçamentários e financeiros foi o fator que mais influenciou negativamente o alcance da meta física. Essa incerteza gerou, segundo observações constantes do Siop (peça 57), atrasos na realização de licitações e na definição das ações a serem atendidas, criando um ambiente de planejamento reativo.*
155. *No âmbito da Ação 219U - Apoio ao Funcionamento e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que direciona predominantemente recursos para custeio, verificou-se que os recursos alocados via emendas parlamentares foram destinados apenas a alguns estados específicos (Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), o que já demonstra natureza seletiva da alocação, natural da característica das emendas de bancada e individuais.*
156. *No caso da Bahia, o valor inicialmente previsto para o estado de R\$ 29,1 milhões foi reduzido para R\$ 23,3 milhões, representando corte de 19% (peça 57, p. 47). Registre-se que se tratava de recurso previamente indicado por emenda, com expectativa de execução integral pelas instituições beneficiárias. Ainda assim, a meta física foi atingida mediante reprogramação interna das despesas. Embora o caso evidencie capacidade de adaptação administrativa, demonstra também que mesmo recursos politicamente direcionados não estiveram imunes a contingenciamentos, o que reforça o ambiente de incerteza orçamentária enfrentado pelas unidades executoras.*
157. *Nesse contexto, essa instabilidade pode ser explicada pela dinâmica das revisões fiscais ao longo do ano e, também, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou a aplicação isonômica das restrições orçamentárias às emendas parlamentares.*
158. *Conforme evidenciado nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias de 2025, o orçamento federal esteve sujeito a limitações de empenho (contingenciamentos), focadas no cumprimento da meta de resultado primário, e os bloqueios de dotações, voltados ao respeito do limite de despesas do Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar 200/2023). Uma vez que as emendas (individuais, de bancada e de comissão) integram o conjunto geral das despesas discricionárias do Poder Executivo, elas absorvem esses cortes e bloqueios na mesma proporção que as demais despesas, o que explica as reduções observadas nos repasses aos estados.*
159. *No âmbito da inovação e pesquisa aplicada, a Ação 21B3 - Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa, Extensão, Inovação e Sustentabilidade na Educação Profissional e Tecnológica insere-se no conjunto de iniciativas estratégicas voltadas ao fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), ao promover o fomento a atividades de ensino, pesquisa, extensão, inovação e sustentabilidade.*
160. *Sob a perspectiva do GND, observa-se que despesas correntes concentram a maior parcela dos recursos da ação 21B3, o que é compatível com o caráter indutor e operacional da política pública de fomento à Educação Profissional e Tecnológica. Entretanto, sobre despesas correntes, não foram todas as unidades orçamentárias que receberam recursos pelo PLOA 2025 (peça 57). Instituições que ficaram de fora podem ter dificuldades em manter projetos de pesquisa e extensão já iniciados, gerando paralisação no campo do conhecimento e da inovação. Ademais, se a distribuição não seguiu critérios estritamente técnicos de demanda ou déficit, pode haver um acirramento das disparidades entre diferentes institutos ou regiões do país. Analisando as emendas parlamentares destinadas nessa ação orçamentária, 84% do total autorizado foi destinado somente ao Instituto Federal do Rio Grande do Norte.*
161. *A Ação 2994 - Assistência aos Estudantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, do programa finalístico de educação profissional, está diretamente associada à manutenção e ao funcionamento das políticas de educação profissional e*

tecnológica, com forte ênfase no apoio direto aos estudantes, no custeio das instituições executoras e na garantia das condições necessárias à permanência e ao êxito acadêmico. Trata-se de uma ação essencialmente finalística, cuja execução física se materializa, sobretudo, na concessão de bolsas, auxílios e serviços de apoio ao ensino.

162. De acordo com dados do Siop (peça 57), das 56 unidades orçamentárias destacadas nessa ação orçamentária, 20 declararam que o processo orçamentário influenciou negativamente no alcance da meta física estabelecida (número de estudantes atendidos).

Figura 5 - Desafios na execução física de assistência estudantil no âmbito do programa finalístico de educação profissional



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

163. Ainda no que se refere à assistência estudantil, no âmbito do programa finalístico da educação superior, relatou-se insuficiência de orçamento frente à demanda (peça 58). Além disso, a manutenção dos Restaurantes Universitários tem consumido uma parcela cada vez maior dos recursos do PNAES, seja pela adesão à gratuidade para cotistas, abertura de novos polos, fornecimento de refeições aos sábados ou repactuações contratuais inflacionadas. Isso tem implicado diretamente na diminuição da verba disponível para o pagamento de auxílios financeiros diretos (como moradia, alimentação e transporte), o que foi reforçado em discussão com representantes do Forplad/Andifes, em reunião no dia 11/3/2026.

164. No que se refere aos ajustes orçamentários e financeiros ao longo do exercício, o Decreto 12.448, publicado em abril de 2025, estabeleceu limitação à movimentação de empenho, fixando inicialmente a liberação de limites orçamentários em frações mensais de 1/18. Tal medida impôs maior restrição à execução das despesas discricionárias, exigindo das instituições elevado grau de controle na gestão de seus compromissos, especialmente aqueles de caráter contínuo e essencial, como contratos de água, energia elétrica, vigilância, limpeza, apoio

administrativo e funcionamento dos Restaurantes Universitários. À época, entidades representativas como o Conif e a Andifes manifestaram preocupação quanto aos potenciais impactos da medida sobre a continuidade de serviços essenciais e da assistência estudantil. Posteriormente, ao final de maio de 2025, houve atualização do referido decreto, com ampliação do limite para 1/12, o que promoveu relativa flexibilização do fluxo de execução, ainda que mantido o contexto de restrição orçamentária. Nesse cenário, as instituições permaneceram sujeitas a readequações internas de seus orçamentos para assegurar o cumprimento de obrigações contratuais e a manutenção de suas atividades regulares.

165. Como exemplo dessa instabilidade orçamentária, de acordo com informações do Siop (peça 57), identificou-se que, no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, as alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício, incluindo a redução da proposta inicial (PLOA) quando da aprovação da LOA, bloqueios mantidos até dezembro e posterior necessidade de remanejamento parcial de crédito originalmente destinado a investimentos para a Ação 20RL (custeio), comprometeram a plena execução das ações estruturantes previamente planejadas (peça 57, p. 457).
166. Essa priorização forçada do custeio básico em detrimento de investimentos finalísticos revela uma grave dificuldade de planejamento institucional. Conforme relatado por representantes do Forplad/Andifes, as universidades são compelidas a focar na 'sobrevivência imediata', priorizando o pagamento de despesas essenciais como água e luz. Esse cenário de incerteza financeira acaba deixando o planejamento estratégico, a inovação e a modernização de laboratórios em segundo plano, uma vez que o orçamento discricionário é quase totalmente consumido pela manutenção mínima do funcionamento.
167. Esse conjunto de evidências demonstra que a execução física esteve condicionada a ajustes orçamentários ocorridos ao longo do exercício, revelando fragilidade na previsibilidade financeira e reforçando o nexo entre liberação tardia de limites, descompasso entre empenho e liquidação e risco de não conversão tempestiva dos recursos em bens e serviços.
168. Outro ponto constatado pela análise do Siop (peça 57), a falta de autonomia e gerência da Setec afetou a definição do orçamento. Essa limitação foi classificada pela administração federal como um fator operacional que impactou o alcance das metas físicas. A Setec não tem o poder de cravar e reservar o valor total para as obras desde o início do planejamento. A extração do Siop aponta que a liberação do orçamento para os projetos só 'ocorre no decorrer da sua execução', ficando totalmente sujeita e 'levando em consideração os recursos orçamentários disponíveis' naquele momento.
169. Segundo reunião com a equipe do MEC, no dia 4/3/2026, a gestão precisa equilibrar a demanda ideal com o que de fato se pode atender, priorizando as políticas públicas conforme o referencial monetário disponibilizado, tanto para a educação profissional quanto para a educação superior. Como as secretarias não têm controle sobre a definição e disponibilidade do próprio limite, elas sofrem com a liberação de recursos feita 'a conta-gotas'. Sem saber com quanto poderá contar, o MEC não consegue definir adequadamente quais ações avançarão.
170. Apesar da eficácia física declarada atingir ou superar os 100% em diversas ações, constatou-se que esses indicadores muitas vezes não traduzem a funcionalidade total dos bens entregues. Por exemplo, um projeto apoiado pode ser uma obra em estágio inicial que consumiu recursos, mas que ainda não permite o ingresso de novos estudantes.
171. No tocante à eficácia física consolidada, os dados nacionais indicam cumprimento ou superação de metas em diversas ações. Contudo, constatou-se que tais indicadores são predominantemente quantitativos e orientados a produtos (número de projetos apoiados, número de matrículas, número de estudantes assistidos), não capturando, de forma adequada, dimensões qualitativas, como funcionalidade integral das obras, qualidade da formação ofertada, adequação territorial dos cursos ou impacto na empregabilidade.

172. Considerando apenas o programa finalístico de educação profissional, a análise dos Objetivos Específicos 0158, 0166 e 0184 do PPA reforça essa conclusão. O Objetivo 0158, voltado à consolidação da Rede Federal, apresenta redação excessivamente orientada à entrega de estrutura física e organizacional, situando-se na camada de produtos do modelo lógico e não na de resultados sociais. Seu indicador prioriza a dimensão quantitativa de ocupação ou expansão de matrículas, sem contemplar qualidade ou impacto socioeconômico. O Objetivo 0166, centrado na ampliação de matrículas em Educação Profissional e Tecnológica, também se restringe à dimensão de acesso, sem incorporar métricas de equidade, permanência ou inserção no mercado de trabalho. Já o Objetivo 0184, que trata do fomento a projetos, utiliza como indicador o número de iniciativas apoiadas, o que mede esforço administrativo, mas não assegura melhoria efetiva na qualidade do ensino, da pesquisa ou da inovação, tampouco apresenta regionalização coerente com a própria redação do objetivo.
173. No âmbito do programa finalístico da educação superior, visualiza-se cenário semelhante. Observam-se os objetivos específicos 0351, 0354 e 0356, elencados dentre as agendas prioritárias do PPA. O objetivo específico 0351 visa promover a consolidação e a expansão da infraestrutura física das universidades federais, considerando a acessibilidade e sustentabilidade. Já o 0354 visa incentivar o aumento de vagas e a criação de novos cursos médicos nas Universidades Federais, com ênfase em regiões com maior carência de profissionais, otimizando a capacitação dos profissionais em área da saúde em nível de pós-graduação. Por fim, o 0356 diz respeito ao fortalecimento dos cenários de prática e do exercício da preceptorial para graduação, pós-graduação e residências em saúde.
174. Segundo trabalhos anteriores do TCU (TC 020.885/2023-7), foram identificadas fragilidades nos indicadores e metas vinculados a esses objetivos específicos, como inexistência de metas para criação de novos cursos de Medicina, ambiguidade na descrição de indicadores, como quantidade de projetos aferida por número de TEDs e pela quantidade de projetos, impossibilidade de verificação de igualdade de acesso entre gêneros, inexistência de desagregação de público-alvo (gênero/raça/categorias específicas), de modo a poder aferir o alcance da entrega.
175. Essas fragilidades limitam a capacidade do PPA de funcionar como instrumento de gestão por resultados e dificultam a avaliação fidedigna do desempenho da política pública, pois permitem o atingimento formal de metas sem que se possa afirmar, com segurança, que houve transformação substantiva na realidade social do público-alvo.
176. Quanto à economicidade, verificou-se a prática de empenhar a totalidade dos recursos no final do exercício para evitar a perda de dotação orçamentária. A análise dos empenhos por mês de realização evidencia padrão de concentração no último trimestre do exercício, considerando as despesas de capital.
177. Importante ressaltar que, na administração pública em geral, existe um pico de empenhos de despesas correntes no início do ano. Ele ocorre porque os órgãos públicos costumam emitir, logo em janeiro, os empenhos globais ou estimativos para cobrir os contratos de prestação de serviços contínuos para o ano inteiro. Isso inclui despesas como aluguéis, vigilância, limpeza, água, energia elétrica e telecomunicações.

Figura 6 – Ritmo do gasto público anual dos programas finalísticos



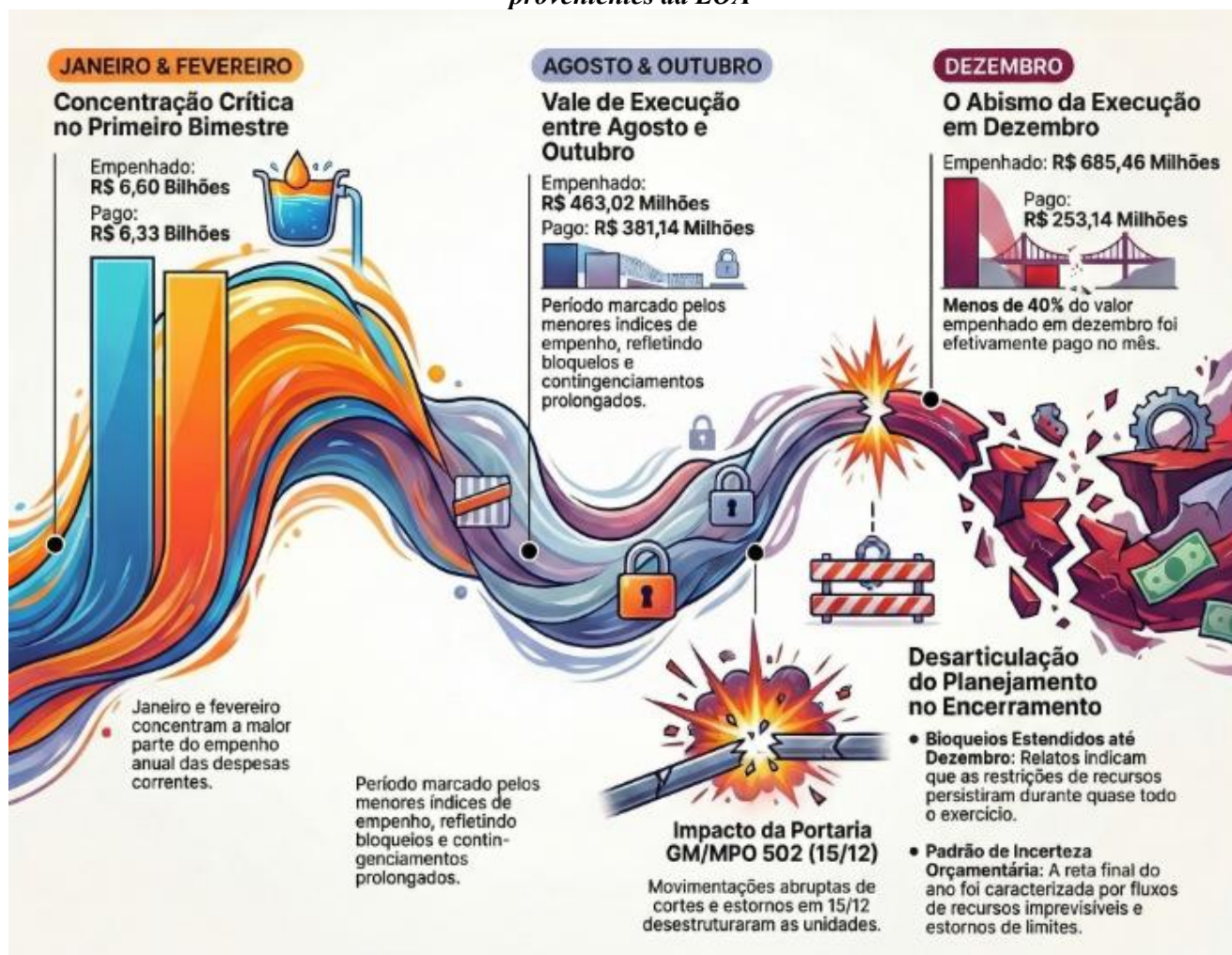
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados disponíveis na plataforma SIGA Brasil.

178. No grupo Investimentos, considerando os dois programas finalísticos em conjunto, foram empenhados R\$ 2,2 bilhões, no exercício de 2025, dos recursos da LOA, dos quais R\$ 170,6 milhões no mês de outubro, R\$ 394,7 milhões em novembro e R\$ 442,5 milhões em dezembro. O mês de dezembro, isoladamente, representa aproximadamente 20% do total empenhado nessa categoria. Considerando o último trimestre, o percentual alcança 46% do total empenhado em investimentos da LOA, caracterizando concentração relevante no encerramento do exercício.
179. Conforme destacado anteriormente, as emendas parlamentares desempenham um papel fundamental para a infraestrutura das Instituições Federais de Ensino Superior. Diante de restrições no orçamento regular, essas emendas atuam como uma fonte de recursos de capital, viabilizando projetos de consolidação, reestruturação e modernização que muitas vezes não seriam possíveis apenas com as dotações tradicionais. No entanto, muitas vezes, os limites orçamentários das emendas parlamentares só ficam disponíveis para execução no segundo semestre (meados de julho a dezembro).
180. Como obras de infraestrutura e grandes compras exigem licitações demoradas, os recursos acabam sendo apenas empenhados no final do ano. A execução real da obra, a entrega do equipamento e a liquidação financeira levam mais tempo e acabam ocorrendo apenas no ano seguinte, o que gera uma constante desconexão entre o dinheiro reservado no ano e o avanço da meta física entregue à população.
181. Essa concentração temporal indica prática voltada à preservação formal da dotação orçamentária, com impactos na liquidação tempestiva, na entrega à sociedade e no crescimento de Restos a Pagar, ferindo o princípio da credibilidade orçamentária ao tornar o orçamento

aprovado um instrumento de reserva política em vez de um plano real de entregas. (Handbook ONU)

182. Por fim, de acordo com informações obtidas do Siop, há relatos expressos indicando que o bloqueio e o contingenciamento de recursos se arrastaram até o mês de dezembro (peça 57, p. 457-463). Ademais, a reta final do exercício foi marcada por movimentações abruptas de cortes e estornos de limites, exemplificadas pela Portaria GM/MPO 502, de 15 de dezembro de 2025, que desarticulou o planejamento das unidades.

Figura 7 – Execução de Despesas Correntes dos programas finalísticos, considerando apenas recursos provenientes da LOA



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

183. A situação encontrada demonstra que, embora o volume de recursos autorizado para os programas finalísticos analisados seja expressivo e a capacidade de empenho seja elevada, a gestão desses recursos falha na etapa de conversão financeira em entregas físicas completas e tempestivas.

Causa

184. A situação identificada decorre, possivelmente, de um conjunto de fatores institucionais e operacionais relacionados ao processo de planejamento e execução orçamentária. Entre eles, destaca-se a liberação tardia de limites financeiros ao longo do exercício, que reduz a previsibilidade da execução e dificulta o planejamento tempestivo das unidades executoras.
185. Adicionalmente, observam-se limitações na autonomia do Ministério da Educação e de suas secretarias finalísticas na definição e gestão do orçamento, o que restringe a capacidade de

alinhar, desde a fase inicial do planejamento, a programação das ações às necessidades efetivas da política pública. Soma-se a isso a existência de objetivos e indicadores no PPA com redação ampla e pouco orientada a resultados, o que dificulta o monitoramento da efetividade das entregas e a vinculação entre execução orçamentária e transformação concreta na realidade educacional.

186. *Por fim, verifica-se dependência significativa de recursos provenientes de emendas parlamentares, que, embora ampliem o volume de recursos disponíveis, podem alterar prioridades originalmente estabelecidas no planejamento governamental e demandar ajustes de última hora na programação orçamentária das unidades executoras.*

Efeito

187. *Entre os principais efeitos observados, destaca-se a entrega parcial ou ainda não plenamente funcional de bens e serviços à sociedade, especialmente nos casos em que obras ou projetos são contabilizados como executados, embora ainda não estejam concluídos ou aptos a ampliar a capacidade de atendimento das instituições.*
188. *Esse cenário também contribui para a redução da eficiência do gasto público, uma vez que recursos empenhados nem sempre se traduzem, no mesmo exercício, em resultados concretos para a população. Como consequência, verifica-se ainda o aumento do volume de restos a pagar e de despesas de exercícios anteriores, refletindo o descompasso entre a programação orçamentária e o ritmo da execução física das ações.*
189. *Adicionalmente, a necessidade de assegurar o funcionamento básico das instituições pode levar à priorização de despesas de manutenção mínima em detrimento de investimentos voltados à inovação, modernização e expansão da infraestrutura educacional, o que compromete a capacidade de crescimento e aprimoramento da rede federal de ensino.*
190. *Esse contexto também dificulta a avaliação consistente dos resultados da política pública, na medida em que indicadores predominantemente quantitativos não capturam adequadamente a funcionalidade das entregas e seus impactos sociais. Em última instância, tais fatores podem contribuir para a redução da credibilidade do orçamento público como instrumento efetivo de planejamento e gestão por resultados.*

Proposta de encaminhamento

191. *Diante do exposto, recomenda-se ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:*
- a) no processo de elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA 2028-2031), revise os objetivos, as metas e os indicadores dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), de forma que passem a medir resultados dos programas, e não apenas a entrega de produtos, adotando, no mínimo, as seguintes medidas:*
- i) revisar os indicadores e as metas para que deixem de medir apenas quantidade (como número de matrículas, projetos ou obras apoiadas) e passem a refletir resultados, como permanência dos estudantes, conclusão de cursos, e funcionamento efetivo e operacionalização das estruturas entregues, caracterizada por disponibilidade de recursos humanos, equipamentos e insumos necessários;*
- ii) incluir indicadores que permitam identificar a demanda por vagas não atendida, o perfil socioeconômico dos estudantes atendidos, a distribuição territorial da oferta de ensino, e o uso efetivo das estruturas financiadas, de modo a orientar a priorização na alocação de recursos segundo critérios de necessidade e de equidade, nos termos do art. 165 da Constituição Federal de 1988, especialmente quanto à integração entre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, assegurando que os resultados das avaliações retroalimentem a formulação, a revisão e a execução do PPA e da LDO;*



b) incorpore informações relativas aos resultados dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), como permanência dos estudantes, conclusão de cursos, e operacionalização das estruturas entregues, ao balanço da avaliação do PPA 2024-2027, prevista no art. 17 da Lei 14.802/2024.

Benefícios esperados

192. *A avaliação pós-implementação fornece dados concretos sobre o que funcionou e o que não funcionou, permitindo que o planejamento futuro seja mais alinhado à realidade e às capacidades de execução.*
193. *Além disso, ao avaliar o impacto das ações, é possível identificar áreas ou grupos que ainda não foram suficientemente atendidos, permitindo a adoção de medidas para reduzir desigualdades e ampliar o alcance das políticas públicas.*
194. *Por fim, a avaliação permite verificar se os recursos investidos foram efetivamente transformados em resultados concretos, como o aumento de vagas de ensino técnico ocupadas e a melhoria da infraestrutura educacional. Isso ajuda a garantir que os objetivos do programa sejam alcançados de forma eficiente.*

V. CONCLUSÃO

195. *A presente auditoria operacional foi realizada no Ministério da Educação (MEC), especificamente no âmbito da Secretaria de Educação Superior (Sesu), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, com o objetivo de subsidiar o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2025.*
196. *A fiscalização buscou avaliar a legitimidade, a eficiência e a eficácia da gestão dos programas 'Educação Profissional que Transforma' (5112) e 'Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade' (5113), verificando o alinhamento entre o planejamento orçamentário e os resultados entregues à sociedade.*
197. *A Educação Superior e a Profissional e Tecnológica são vetores estratégicos de desenvolvimento econômico e inclusão social. Em 2025, a soma do volume de recursos alocados nesses programas superou R\$ 20 bilhões. Tal materialidade social e financeira demanda uma coordenação eficiente e um planejamento que garanta não apenas a expansão física das redes, mas a sustentabilidade operacional das Instituições Federais de Ensino.*
198. *A análise da atuação governamental identificou gargalos operacionais e de planejamento que comprometem três dimensões: a previsibilidade e autonomia do financiamento das instituições; a qualidade do monitoramento e avaliação dos programas; e a eficiência na conversão de recursos orçamentários em entregas físicas funcionais e tempestivas.*
199. *Em relação à primeira questão de auditoria, focada na legitimidade e alinhamento do planejamento, verificou-se um descompasso nas prioridades orçamentárias, materializado no fato de que as propostas orçamentárias das Instituições Federais de Ensino não refletem suas reais necessidades de financiamento (Subtítulo III.1). Além disso, constatou-se uma dependência estrutural de emendas parlamentares para o financiamento de despesas essenciais de custeio, como energia, limpeza e vigilância, o que compromete a autonomia gestora e a previsibilidade das Ifes (Subtítulo III.2). Identificou-se, ainda, o esvaziamento do monitoramento estratégico, que tem se limitado a uma verificação formal de metas físicas e financeiras, sem incorporar diagnósticos de demanda reprimida ou indicadores de impacto social (Subtítulo III.3).*
200. *Dessa forma, foram propostas recomendações ao MEC para que: i) estabeleça e implemente metodologia padronizada para identificação e mensuração das necessidades de financiamento da Rede Federal e das universidades, com base em critérios técnicos e evidências empíricas, visando aprimorar as matrizes de alocação.*



201. *No que tange à segunda questão de auditoria, relativa à eficiência e ao alcance de metas, observou-se que, embora o índice de empenho seja elevado (próximo a 100%), a liberação tardia de limites financeiros e a limitada autonomia do MEC na gestão orçamentária, somadas a deficiências na estruturação de indicadores e metas do PPA, restringiram a conversão dos recursos em entregas efetivas à sociedade, o que prejudicou a avaliação fidedigna da eficiência do gasto e comprometeu a tempestividade na prestação dos serviços públicos de educação. (Subtítulo IV.1).*
202. *Assim, recomendou-se ao MEC que:*
- i) no processo de elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA 2028-2031), revise os objetivos, as metas e os indicadores dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), de forma que passem a medir resultados dos programas, e não apenas a entrega de produtos, adotando, no mínimo, as seguintes medidas:*
 - a) revisar os indicadores e as metas para que deixem de medir apenas quantidade (como número de matrículas, projetos ou obras apoiadas) e passem a refletir resultados, como permanência dos estudantes, conclusão de cursos, e operacionalização das estruturas entregues, caracterizada por disponibilidade de recursos humanos, equipamentos e insumos necessários;*
 - b) incluir indicadores que permitam identificar a demanda por vagas não atendida, o perfil socioeconômico dos estudantes atendidos, a distribuição territorial da oferta de ensino, e o uso efetivo das estruturas financiadas, de modo a orientar a priorização na alocação de recursos segundo critérios de necessidade e de equidade, nos termos do art. 165 da Constituição Federal de 1988, especialmente quanto à integração entre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, assegurando que os resultados das avaliações retroalimentem a formulação, a revisão e a execução do PPA e da LDO (item 191);*
 - ii) incorpore informações relativas aos resultados dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), como permanência dos estudantes, conclusão de cursos, e operacionalização das estruturas entregues, ao balanço da avaliação do PPA 2024-2027, prevista no art. 17 da Lei 14.802/2024.*
203. *As análises desenvolvidas resultaram em propostas que visam fortalecer a governança orçamentária da educação federal. Com a implementação dessas medidas, espera-se que o MEC reduza a incerteza financeira das instituições, garanta que a expansão da rede seja acompanhada de orçamento de custeio sustentável e transforme o orçamento em um instrumento prospectivo de redução de desigualdades, e não apenas em uma planilha de manutenção retrospectiva.*
204. *Em obediência ao art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, cumpre registrar que se entende necessário que todas as propostas de recomendação sugeridas neste relatório sejam monitoradas por este Tribunal, preferencialmente, no âmbito do processo de fiscalização setorial dos programas da função Educação a ser instaurada para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do exercício subsequente (CG2026).*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

205. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, propondo:*
- I) recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que:**
- a) estabeleça e implemente metodologia padronizada para identificação e mensuração das necessidades de financiamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das universidades, com base em critérios técnicos, parâmetros de custo e evidências empíricas, de modo a subsidiar o aprimoramento das matrizes de alocação de recursos discricionários (item 47);**



b) no processo de elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA 2028-2031), revise os objetivos, as metas e os indicadores dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), de forma que passem a medir resultados dos programas, e não apenas a entrega de produtos, adotando, no mínimo, as seguintes medidas:

i) revisar os indicadores e as metas para que deixem de medir apenas quantidade (como número de matrículas, projetos ou obras apoiadas) e passem a refletir resultados, como permanência dos estudantes, conclusão de cursos, e operacionalização das estruturas entregues, caracterizada por disponibilidade de recursos humanos, equipamentos e insumos necessários;

ii) incluir indicadores que permitam identificar a demanda por vagas não atendida, o perfil socioeconômico dos estudantes atendidos, a distribuição territorial da oferta de ensino, e o uso efetivo das estruturas financiadas, de modo a orientar a priorização na alocação de recursos segundo critérios de necessidade e de equidade, nos termos do art. 165 da Constituição Federal de 1988, especialmente quanto à integração entre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, assegurando que os resultados das avaliações retroalimentem a formulação, a revisão e a execução do PPA e da LDO (item 191);

c) incorpore informações relativas aos resultados dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), como permanência dos estudantes, conclusão de cursos, e operacionalização das estruturas entregues, ao balanço da avaliação do PPA 2024-2027, prevista no art. 17 da Lei 14.802/2024 (itens 170 e 191);

II) autorizar o monitoramento das recomendações no âmbito da fiscalização setorial dos programas da função Educação a ser instaurada para subsidiar a análise das Contas do Governo do exercício subsequente (CG2026);

III) 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 todas as recomendações direcionadas ao Ministério da Educação (MEC) que vierem a constar do Acórdão proferido neste processo;

IV) encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do RI/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, o resultado de auditoria realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) com o objetivo de avaliar a “efetividade da atuação governamental nos programas de Educação Profissional e de Educação Superior durante o exercício de 2025”, subsidiando, assim, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

2. Mais especificamente, a fiscalização enfrentou as seguintes questões:

“1 – A gestão dos programas finalísticos da educação profissional e da educação superior da função de governo educação, em 2025, foi legítima, considerando o alinhamento de suas prioridades e da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, a racionalidade do processo decisório e a utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão?

2 – A gestão dos recursos públicos alocados aos aludidos programas foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do País?”

3. Encerrados os trabalhos, a unidade técnica reportou os seguintes principais achados:



a) as propostas orçamentárias das Instituições Federais de Ensino (Ifes) não refletem o que tais entidades consideram suas reais necessidades de financiamento, devido a limites rígidos impostos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO);

b) a dependência crescente das Ifes de recursos oriundos de emendas parlamentares, inclusive para a realização de despesas de custeio, reduz a previsibilidade de suas receitas e compromete a própria sustentabilidade de seu planejamento orçamentário;

c) a avaliação dos programas finalísticos de educação profissional e educação superior, voltada predominantemente à verificação do cumprimento formal de metas físicas e financeiras, tem deixado de funcionar como instrumento estratégico e gerencial orientado à aprendizagem institucional, à melhoria contínua, à tomada de decisão baseada em evidências e ao aperfeiçoamento do planejamento e da alocação de recursos públicos; e

d) a liberação tardia de limites financeiros, associada a fragilidades na formulação de objetivos, metas e indicadores do Plano Plurianual (PPA), restringiu a conversão dos recursos em entregas efetivas e tempestivas à sociedade, a despeito do elevado índice de empenho (próximo de 100%).

4. A propósito, intentando “*fortalecer a governança orçamentária da educação federal*”, a unidade especializada propõe as seguintes recomendações ao Ministério da Educação (MEC):

“a) estabeleça e implemente metodologia padronizada para identificação e mensuração das necessidades de financiamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das universidades, com base em critérios técnicos, parâmetros de custo e evidências empíricas, de modo a subsidiar o aprimoramento das matrizes de alocação de recursos discricionários;

b) no processo de elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA 2028-2031), revise os objetivos, as metas e os indicadores dos programas finalísticos da educação profissional e da educação superior, de forma que passem a medir resultados dos programas, e não apenas a entrega de produtos [...]; e

c) incorpore informações relativas aos resultados dos programas finalísticos da educação profissional e da educação superior, como permanência dos estudantes, conclusão de cursos e operacionalização das estruturas entregues, ao balanço da avaliação do PPA 2024-2027, prevista no art. 17 da Lei 14.802/2024”.

5. À vista do quadro retratado pela equipe de auditoria, reproduzido em sua integralidade no relatório precedente, tenho por adequado o encaminhamento sugerido pela unidade técnica especializada.

6. Com efeito, a análise da atuação do MEC no planejamento orçamentário dos programas de educação profissional e de educação superior – apresentada pela fiscalização – expõe a necessidade de maior incisividade na coordenação governamental, especialmente nos movimentos voltados para a expansão das atividades desenvolvidas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (instalação de novos **campi**, abertura de cursos, ampliação da oferta de vagas). No ponto, a ausência de uma ação coordenada compromete a efetividade das políticas educacionais traçadas pela Pasta, sendo essencial que o Ministério adote medidas que garantam maior alinhamento entre as prioridades definidas localmente e os objetivos estratégicos do governo, como a trajetória sustentável da dívida pública, de um lado, e a redução de desigualdades inter-regionais, de outro (cf. art. 165, §§ 2º e 7º, da Constituição Federal).

7. Nesse processo, aliás, alternativas ao simples incremento da rede pública de ensino precisam ser consideradas. Iniciativas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), por exemplo, envolvendo parcerias com instituições privadas, podem oferecer – com maior flexibilidade e custos potencialmente mais baixos – soluções complementares para ampliar o acesso da população à educação superior. A avaliação de alternativas da espécie deve ser integrada ao planejamento



orçamentário, permitindo que o governo explore diferentes modelos de oferta educacional com base em evidências e resultados concretos.

8. Quanto à orçamentação das entidades de ensino, em específico, essa deve ter por substrato o proveito que sua atuação proporciona, objetivamente, à sociedade. A ausência de indicadores de impacto e de mecanismos de avaliação qualitativa, como demonstrado na presente fiscalização, favorece a alocação ineficiente de recursos escassos, quando não sua pura e simples dissipação. Para adequado enfrentamento do problema, requer-se do MEC a implementação de metodologias padronizadas para mensurar as reais necessidades de financiamento das Ifes, com a adoção de critérios técnicos e à luz de evidências empíricas.

9. O objetivo último, como anotou a equipe de auditoria desta Corte, é a busca permanente de *“maior equidade e eficiência alocativa, especialmente em cenários de restrição fiscal, garantindo a continuidade de serviços essenciais e a coerência entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e PNE)”*.

10. Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1126/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.130/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada com o objetivo de, como subsídio à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, avaliar a efetividade da atuação governamental nos programas de Educação Profissional e de Educação Superior,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, e 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 230, 239 e 250 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Educação que:

9.1.1. estabeleça e implemente metodologia padronizada para identificação e mensuração das necessidades de financiamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das universidades, com base em critérios técnicos, parâmetros de custo e evidências empíricas, de modo a subsidiar o aprimoramento das matrizes de alocação de recursos discricionários;



9.1.2. no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2028-2031, revise os objetivos, as metas e os indicadores dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), de forma que passem a medir resultados dos programas, e não apenas a entrega de produtos, adotando, no mínimo, as seguintes medidas:

9.1.2.1. revisão dos indicadores e das metas para que deixem de medir apenas quantidade (como número de matrículas, projetos ou obras apoiadas) e passem a refletir resultados, como permanência dos estudantes, conclusão de cursos e operacionalização das estruturas entregues, caracterizada por disponibilidade de recursos humanos, equipamentos e insumos necessários;

9.1.2.2. inclusão de indicadores que permitam identificar a demanda por vagas não atendida, o perfil socioeconômico dos estudantes, a distribuição territorial da oferta de ensino e o uso efetivo das estruturas financiadas, de modo a orientar a priorização na alocação de recursos segundo critérios de necessidade e de equidade, nos termos do art. 165 da Constituição Federal, especialmente quanto à integração entre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, assegurando que os resultados das avaliações retroalimentem a formulação, a revisão e a execução do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

9.1.3. incorpore informações relativas aos resultados dos programas finalísticos da educação profissional (5112) e da educação superior (5113), como permanência dos estudantes, conclusão de cursos e operacionalização das estruturas entregues, ao balanço da avaliação do PPA 2024-2027, prevista no art. 17 da Lei 14.802/2024;

9.2. autorizar o monitoramento das recomendações no âmbito da fiscalização setorial dos programas da função Educação a ser instaurada para subsidiar a análise das Contas do Governo do exercício de 2026;

9.3. autorizar o oportuno arquivamento dos autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1126-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(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 023.037/2024-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Responsável: Maria Gabriela Nogueira Gomes (641.266.687-72)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inserta à peça 123:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Maria Gabriela Nogueira Gomes, relacionada à habilitação e concessão de 3 (três) benefícios previdenciários de Pensão Por Morte, ou seja, 21/146.607.735-0 - Carlos Fernando Constantino (inst. Cleide Maria Alves Constantino, falecida em 12/05/2008); 21/145.797.010-1, Maria de Lourdes Ribeiro Anacleto (inst. Fernando Cesar Anacleto, falecido em 20/11/2007), e 21/146.908.126-9 – Marta Novaes Barbosa (inst. Caio Cesar de Adauto Fonseca, falecido em 04/05/2008), requeridos, respectivamente, em 25/2/2008, 3/7/2008 e 29/9/2008, sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).*

HISTÓRICO

2. *Em 22/5/2024, o dirigente do INSS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1027/2024.*

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 previdenciário de Pensão Por Morte, mediante a inserção fraudulenta de documentos falsos e informações inconsistentes inseridas no sistema informatizado da Autarquia, que careciam de confirmação de sua validade.’

4. *Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*

5. *No relatório da TCE (peça 97), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 1.358.491,88, imputando responsabilidade a Maria Gabriela Nogueira Gomes, na condição de gestor dos recursos, Luiz Carlos Sant Anna Machado, na condição de gestor dos recursos, e Maria Helena de Azeredo Coutinho, falecida, na condição de gestor dos recursos.*

6. *Em 23/9/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 101), 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 102 e 103).*

7. Em 26/9/2024, 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 104).

8. Na instrução inicial (peça 108), concluiu-se por afastar a responsabilidade de Carlos Sant Anna Machado e de Maria Helena de Azeredo Coutinho, conforme transcrição a seguir:

‘23. No que se refere ao responsável **Carlos Sant Anna Machado**, verifica-se que houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre o marco inicial da contagem do prazo prescricional (6/2/2012, data do último pagamento irregular) e o evento inicial ‘1’ listado na tabela acima, ocorrido em 18/11/2019. Dessa forma, na ocasião da apreciação do mérito, será proposto o arquivamento desta TCE em relação ao mencionado responsável.

24. Quanto à responsável **Maria Helena de Azeredo Coutinho**, conforme análise já empreendida, considerando a data do seu falecimento, ocorrido há mais de dez anos, cabe reconhecer que está configurado o prejuízo ao contraditório e ampla defesa no caso concreto, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 e jurisprudência desta Corte, uma vez que a responsável principal é falecida e não há comprovação nos autos de que os herdeiros e/ou sucessores tenham sido notificados sobre as irregularidades e sobre o dever de ressarcir o erário.’

9. Por conseguinte, analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela realização de citação de Maria Gabriela Nogueira Gomes para a seguinte irregularidade:

9.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de benefício previdenciário de Pensão Por Morte, mediante a inserção fraudulenta de documentos falsos e informações inconsistentes inseridas no sistema informatizado da autarquia, que careciam de confirmação de sua validade.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 46, 47 e 49.

9.1.2. Normas infringidas: art. 16 da Lei 8.213/1991; item 6, subitens 6.1 e 6.1.2, do Capítulo I, Parte 2, do Volume II, da CANSB; bem como arts. 10 e 11, inciso V, da citada lei; arts. 8º e 9º, inciso V do Decreto 3.048/1999; § 1º do art. 38 da OI 58, de 23/10/2002; art. 10, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘c’, inciso II, e item 1 da OI Interna/INSS/DIRBEN 174, de 29/8/2007; e incisos I, II, III e IX do art. 116 e inciso IX do art. 117, ambos da Lei 8.112/1990.

9.2. Débitos relacionados à responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
5/10/2012	3.747,93	débito
7/8/2012	3.747,93	débito
7/4/2011	3.531,13	débito
10/5/2010	0,58	débito
8/11/2016	4.967,72	débito
7/7/2010	3.270,35	débito
7/12/2010	1.659,21	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
7/2/2013	3.980,30	débito
7/8/2008	0,80	débito
8/9/2011	13,93	débito
10/9/2008	0,16	débito
7/6/2016	4.967,72	débito
8/9/2016	2.483,86	débito
5/9/2014	4.202,37	débito
8/5/2014	4.202,37	débito
7/7/2015	4.464,17	débito
8/5/2015	4.464,17	débito
7/7/2016	4.967,72	débito
5/12/2008	735,65	débito
7/4/2016	4.967,72	débito
8/9/2015	4.464,17	débito
5/8/2011	3.531,13	débito
7/10/2010	3.318,42	débito
9/4/2012	3.747,93	débito
8/1/2016	4.464,17	débito
9/9/2010	3.318,42	débito
7/10/2008	0,09	débito
7/8/2014	4.202,37	débito
7/10/2014	4.202,37	débito
10/9/2008	2.942,58	débito
23/6/2010	0,58	débito
7/12/2011	1.766,56	débito
9/11/2015	4.464,17	débito
5/12/2008	2.942,58	débito
5/8/2016	4.967,72	débito
12/4/2010	0,58	débito
7/12/2011	3.533,12	débito
8/9/2016	4.967,72	débito
5/12/2014	4.202,37	débito
7/3/2013	3.980,30	débito
8/7/2009	0,34	débito
5/4/2013	3.981,03	débito
7/6/2017	5.294,59	débito
7/3/2016	4.967,72	débito
10/8/2009	3.081,17	débito
9/9/2010	0,12	débito
8/5/2009	3.081,17	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
7/12/2009	1.540,59	débito
8/9/2011	1.766,56	débito
8/4/2015	4.464,17	débito
7/7/2010	0,58	débito
7/11/2013	3.981,03	débito
7/4/2009	82,14	débito
6/3/2009	0,34	débito
7/8/2017	5.294,59	débito
10/11/2008	0,52	débito
8/5/2017	5.294,59	débito
7/10/2009	0,04	débito
7/2/2012	3.747,93	débito
7/8/2015	4.464,17	débito
10/5/2010	3.270,35	débito
6/6/2014	4.202,37	débito
7/11/2014	4.202,37	débito
23/6/2010	3.270,35	débito
6/7/2012	3.747,93	débito
10/11/2008	2.942,58	débito
10/9/2012	3.747,93	débito
7/2/2011	3.531,13	débito
11/2/2010	3.270,35	débito
7/1/2011	3.318,42	débito
9/8/2010	3.318,42	débito
10/9/2009	3.081,17	débito
7/12/2012	1.873,97	débito
8/1/2010	3.081,17	débito
7/6/2013	3.981,03	débito
7/12/2015	4.464,17	débito
8/9/2011	3.533,12	débito
10/8/2009	0,34	débito
8/1/2013	3.747,93	débito
5/12/2014	2.101,19	débito
9/9/2010	1.659,21	débito
7/10/2011	3.533,12	débito
22/7/2008	0,40	débito
7/10/2013	3.981,03	débito
9/1/2009	2.942,58	débito
6/1/2017	4.967,72	débito
7/10/2016	4.967,72	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
8/3/2010	3.270,35	débito
8/1/2014	3.981,03	débito
12/4/2010	3.270,35	débito
11/2/2010	21,78	débito
7/7/2017	5.294,59	débito
6/5/2016	4.967,72	débito
8/3/2010	0,58	débito
8/9/2017	5.294,59	débito
7/6/2011	3.531,13	débito
7/12/2009	0,81	débito
10/9/2008	735,64	débito
7/2/2017	5.294,59	débito
8/1/2015	4.202,37	débito
8/5/2009	0,34	débito
7/12/2016	4.967,72	débito
6/2/2015	4.464,17	débito
10/9/2009	0,46	débito
7/2/2014	4.202,37	débito
5/12/2008	0,98	débito
6/3/2009	3.081,17	débito
11/2/2010	0,80	débito
7/4/2009	0,20	débito
7/7/2011	3.531,13	débito
8/9/2017	2.647,29	débito
19/6/2009	0,34	débito
5/7/2013	3.981,03	débito
7/8/2008	2.942,58	débito
8/11/2012	3.747,93	débito
6/1/2012	3.533,12	débito
8/5/2013	3.981,03	débito
16/11/2009	3.081,17	débito
16/11/2009	0,98	débito
12/3/2014	4.202,37	débito
7/7/2014	4.202,37	débito
22/7/2008	686,60	débito
9/1/2009	0,89	débito
7/10/2015	2.232,08	débito
7/10/2015	4.464,17	débito
7/4/2009	3.081,17	débito
8/6/2012	3.747,93	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
9/2/2009	0,75	débito
8/1/2010	0,98	débito
7/12/2010	3.318,42	débito
7/12/2009	3.081,17	débito
6/9/2013	1.990,51	débito
7/4/2017	5.294,59	débito
7/10/2009	3.081,17	débito
7/8/2013	3.981,03	débito
8/11/2011	3.533,12	débito
6/9/2013	3.981,03	débito
8/5/2012	3.747,93	débito
19/6/2009	3.081,17	débito
7/12/2015	2.232,09	débito
5/9/2014	2.101,18	débito
6/3/2015	4.464,17	débito
7/4/2014	4.202,37	débito
6/5/2011	3.531,13	débito
8/7/2009	3.081,17	débito
8/11/2010	3.318,42	débito
6/12/2013	1.990,52	débito
7/3/2017	5.294,59	débito
7/10/2008	2.942,58	débito
5/2/2016	4.967,72	débito
7/12/2016	2.483,86	débito
9/2/2009	2.942,58	débito
10/9/2012	1.873,96	débito
6/12/2013	3.981,03	débito
7/12/2012	3.747,93	débito
9/8/2010	288,42	débito
8/6/2015	4.464,17	débito
10/3/2011	3.531,13	débito
10/9/2009	1.540,58	débito
9/8/2010	0,80	débito
7/3/2012	3.747,93	débito
5/6/2009	3.181,79	débito
7/1/2011	3.427,42	débito
7/4/2009	85,21	débito
14/10/2010	76,16	débito
8/5/2015	4.609,95	débito
8/11/2012	3.871,03	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
5/9/2014	2.169,80	débito
5/12/2014	2.169,80	débito
7/10/2011	3.649,17	débito
7/7/2008	3.003,96	débito
7/2/2012	3.871,03	débito
8/5/2008	3.003,96	débito
8/9/2010	3.427,42	débito
14/10/2010	0,21	débito
7/12/2010	3.427,42	débito
8/9/2016	5.129,95	débito
7/7/2014	4.339,60	débito
4/2/2010	0,22	débito
7/12/2012	1.935,52	débito
8/5/2014	4.339,60	débito
8/5/2008	0,30	débito
8/9/2009	1.590,89	débito
8/6/2015	4.609,95	débito
7/12/2015	4.609,95	débito
5/10/2012	3.871,03	débito
9/4/2012	3.871,03	débito
1/9/2017	364,50	débito
8/9/2009	3.181,79	débito
8/11/2016	5.129,95	débito
7/12/2010	1.713,71	débito
7/2/2017	5.467,50	débito
7/7/2010	3.377,15	débito
7/10/2013	4.111,03	débito
8/1/2010	3.181,79	débito
7/12/2009	3.181,79	débito
7/10/2015	4.609,95	débito
7/3/2016	5.129,95	débito
14/12/2016	2.564,98	débito
7/8/2013	4.111,03	débito
6/9/2013	4.111,03	débito
6/1/2017	5.129,95	débito
7/3/2017	5.467,50	débito
7/5/2010	3.377,15	débito
7/11/2008	3.003,96	débito
7/8/2015	4.609,95	débito
10/9/2012	1.935,51	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
7/4/2014	4.339,60	débito
8/1/2015	4.339,60	débito
8/9/2016	2.564,97	débito
11/8/2008	0,30	débito
10/3/2011	3.647,11	débito
7/12/2011	3.649,17	débito
7/10/2009	3.181,79	débito
7/4/2016	5.129,95	débito
6/7/2012	3.871,03	débito
7/12/2012	3.871,03	débito
8/9/2011	3.649,17	débito
5/12/2008	3.003,96	débito
10/10/2008	0,30	débito
6/5/2016	5.129,95	débito
7/11/2013	4.111,03	débito
7/4/2017	5.467,50	débito
6/2/2009	3.003,96	débito
7/7/2016	5.129,95	débito
6/8/2010	236,34	débito
14/10/2010	3.427,42	débito
13/6/2008	0,30	débito
8/1/2013	3.871,03	débito
7/7/2011	3.647,11	débito
8/11/2010	3.427,42	débito
8/4/2015	4.609,95	débito
6/3/2009	3.181,79	débito
7/7/2008	0,30	débito
8/5/2012	3.871,03	débito
7/2/2013	4.111,03	débito
8/9/2011	1.824,58	débito
7/12/2015	2.304,98	débito
5/12/2008	1.251,65	débito
5/4/2013	4.111,03	débito
13/6/2008	3.003,96	débito
7/8/2009	3.181,79	débito
5/8/2016	5.129,95	débito
11/8/2008	3.003,96	débito
6/12/2013	4.111,03	débito
5/2/2016	5.129,95	débito
7/10/2016	5.129,95	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
5/5/2008	3.003,96	débito
7/6/2016	5.129,95	débito
8/5/2009	3.181,79	débito
7/12/2011	1.824,59	débito
14/12/2016	5.129,95	débito
8/5/2017	5.467,50	débito
6/9/2013	2.055,51	débito
5/9/2008	1.251,65	débito
6/1/2012	3.649,17	débito
6/6/2014	4.339,60	débito
6/5/2011	3.647,11	débito
7/2/2014	4.339,60	débito
7/10/2015	2.304,97	débito
7/7/2015	4.609,95	débito
7/8/2014	4.339,60	débito
7/8/2017	5.467,50	débito
7/8/2012	3.871,03	débito
7/3/2013	4.111,03	débito
8/6/2010	3.377,15	débito
8/1/2016	4.609,95	débito
10/9/2012	3.871,03	débito
5/8/2011	3.647,11	débito
7/7/2009	3.181,79	débito
7/6/2017	5.467,50	débito
6/3/2015	4.609,95	débito
8/9/2011	14,42	débito
7/3/2012	3.871,03	débito
8/5/2013	4.111,03	débito
9/11/2009	3.181,79	débito
7/6/2011	3.647,11	débito
5/2/2010	21,78	débito
8/9/2015	4.609,95	débito
8/1/2014	4.111,03	débito
7/12/2009	1.590,90	débito
5/12/2014	4.339,60	débito
5/3/2010	3.377,15	débito
12/3/2014	4.339,60	débito
10/10/2008	3.003,96	débito
6/2/2015	4.609,95	débito
8/9/2010	1.713,71	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
7/4/2009	3.181,79	débito
5/9/2008	3.003,96	débito
7/11/2014	4.339,60	débito
6/12/2013	2.055,52	débito
7/7/2017	5.467,50	débito
8/6/2012	3.871,03	débito
7/4/2011	3.647,11	débito
5/9/2014	4.339,60	débito
5/5/2008	0,30	débito
9/11/2015	4.609,95	débito
7/2/2011	3.647,11	débito
6/8/2010	3.416,54	débito
5/2/2010	3.377,15	débito
7/6/2013	4.111,03	débito
8/4/2010	3.377,15	débito
7/10/2014	4.339,60	débito
8/11/2011	3.649,17	débito
5/7/2013	4.111,03	débito
8/1/2009	3.003,96	débito
5/9/2008	0,65	débito
1/8/2011	0,13	débito
1/7/2011	0,13	débito
1/9/2010	3.406,90	débito
1/11/2012	0,85	débito
3/9/2013	2.043,59	débito
1/7/2011	3.625,28	débito
2/5/2012	0,85	débito
3/8/2009	3.163,33	débito
1/4/2013	4.087,18	débito
1/3/2010	3.357,55	débito
1/2/2012	0,85	débito
3/1/2011	3.406,90	débito
3/9/2012	1.923,93	débito
4/6/2013	4.087,18	débito
2/5/2012	3.847,86	débito
2/12/2010	0,61	débito
1/9/2011	14,28	débito
1/9/2011	1.813,66	débito
1/10/2009	3.163,33	débito
1/10/2013	0,03	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
1/8/2013	0,43	débito
1/10/2013	4.087,18	débito
1/6/2011	0,13	débito
2/12/2010	1.703,45	débito
2/8/2010	296,10	débito
3/5/2010	3.357,55	débito
1/9/2010	1.703,45	débito
1/8/2012	0,85	débito
3/10/2011	0,55	débito
1/3/2012	0,85	débito
1/2/2011	0,88	débito
1/3/2013	0,12	débito
1/11/2010	3.406,90	débito
1/6/2010	3.357,55	débito
6/5/2013	4.087,18	débito
1/12/2011	1.813,66	débito
1/3/2011	3.625,28	débito
11/3/2014	4.314,42	débito
1/12/2011	0,49	débito
3/10/2011	3.627,32	débito
1/11/2013	0,43	débito
2/1/2014	0,15	débito
21/10/2008	1.409,81	débito
2/12/2013	2.043,59	débito
1/9/2011	3.627,32	débito
1/10/2012	3.847,86	débito
1/7/2010	3.357,55	débito
1/4/2011	3.625,28	débito
1/2/2012	3.847,86	débito
1/6/2012	3.847,86	débito
1/9/2009	3.163,33	débito
3/9/2013	0,44	débito
1/3/2012	3.847,86	débito
8/2/2013	4.086,42	débito
1/10/2010	3.406,90	débito
11/3/2014	0,10	débito
2/1/2014	4.087,18	débito
2/1/2013	3.847,86	débito
1/11/2013	4.087,18	débito
1/2/2010	21,78	débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
2/7/2012	0,85	débito
1/4/2010	3.357,55	débito
1/10/2012	0,85	débito
3/9/2013	4.087,18	débito
2/12/2013	0,32	débito
1/3/2011	0,88	débito
4/5/2009	3.163,33	débito
1/8/2013	4.087,18	débito
2/4/2012	0,85	débito
1/12/2009	3.163,33	débito
1/11/2011	0,55	débito
2/7/2012	3.847,86	débito
6/1/2012	0,55	débito
2/1/2009	3.021,04	débito
2/3/2009	3.163,33	débito
1/12/2009	1.581,67	débito
1/4/2013	0,53	débito
1/3/2013	4.086,42	débito
1/6/2012	0,85	débito
3/2/2014	0,04	débito
1/6/2011	3.625,28	débito
1/9/2011	0,83	débito
2/5/2011	3.625,28	débito
1/4/2009	86,07	débito
8/2/2013	0,12	débito
1/4/2011	0,88	débito
1/11/2012	3.847,86	débito
2/8/2010	3.406,90	débito
2/2/2009	3.021,04	débito
1/2/2011	3.625,28	débito
1/12/2011	3.627,32	débito
1/2/2010	3.357,55	débito
3/12/2012	1.923,93	débito
6/5/2013	0,53	débito
1/9/2009	1.581,66	débito
2/4/2012	3.847,86	débito
4/6/2013	0,53	débito
3/7/2013	4.087,18	débito
1/4/2009	3.163,33	débito
1/8/2011	3.625,28	débito



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
3/7/2013	0,53	débito
3/1/2011	0,13	débito
2/12/2013	4.087,18	débito
2/5/2011	0,13	débito
1/11/2011	3.627,32	débito
1/7/2009	3.163,33	débito
3/12/2012	0,14	débito
4/1/2010	3.163,33	débito
3/11/2008	3.021,04	débito
1/12/2008	755,26	débito
6/1/2012	3.627,32	débito
2/12/2010	3.406,90	débito
3/2/2014	4.314,42	débito
1/8/2012	3.847,86	débito
1/6/2009	3.163,33	débito
1/12/2008	3.021,04	débito
3/12/2012	3.847,86	débito
3/9/2012	3.847,86	débito
3/11/2009	3.163,33	débito
3/9/2012	0,92	débito

9.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

9.2.2. **Responsável:** *Maria Gabriela Nogueira Gomes.*

9.2.2.1. **Conduta:** *habilitar e conceder benefícios previdenciários indevidos de Pensão Por Morte.*

9.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que os beneficiários tivessem acesso a benefícios a que não tinham direito, resultando em dano ao Erário.*

9.2.2.3. *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, a o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.*

10. *Encaminhamento: citação.*

11. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 110), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:*

Comunicação: *Ofício 460/2025 – Sproc (peça 114)*

Data da Expedição: 23/1/2025

Data da Ciência: não houve (Não procurado) (peça 116)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 112).



Comunicação: Ofício 461/2025 – Seproc (peça 113)

Data da Expedição: 23/1/2025

Data da Ciência: 27/1/2025 (peça 115)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 112).

Fim do prazo para a defesa: 11/2/2025

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 117), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. Efetuada a proposta de mérito (peça 118), o representante do **Parquet** junto ao TCU efetuou as seguintes considerações (peça 121):

‘(...) Ocorre que, ao verificarmos os valores dos débitos apontados como sendo de responsabilidade da Sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes na proposta de mérito da unidade técnica, observamos que se manteve, na extensa tabela com os registros de débitos (peça 118, p. 21-38), os valores referentes às irregularidades apuradas no PAD 35301.002313/2017-49 (peça 69), de responsabilidade da Sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes e do Sr. Luiz Carlos Sant’Anna Machado (concessão irregular de benefícios à Sra. Maria Lúcia Gomes da Silva) para as quais foi constatado que ocorreu a prescrição. Vale dizer, a proposta da unidade técnica contou com tabela única que aglutinou os débitos oriundos dos dois PAD, fazendo assim com que débitos referentes a irregularidades com pretensões já obstadas pela prescrição compusessem o quantum que se intenta imputar à responsável.

11. Como exemplo, podemos citar os débitos D571, D576, D583 e D639 (peça 108, p. 5- 19), oriundos do demonstrativo de débito lançados na peça 69 e que também constam da tabela de débitos da proposta de mérito (peça 118, p. 21-38).

12. Como visto anteriormente, o referido PAD 35301.002313/2017-49 atribuiu à Sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes e ao Sr. Luiz Carlos Sant’Anna Machado a responsabilidade pelas irregularidades na concessão dos benefícios previdenciários à Sra. Maria Lúcia Gomes da Silva.

13. Uma vez comprovada a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória das irregularidades apuradas no PAD 35301.002313/2017-49 em relação ao Sr. Luiz Carlos Sant’Anna Machado, tal conclusão deve ser estendida de igual forma para a Sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes, em decorrência de serem aplicáveis à responsável os mesmos marcos iniciais e interruptivos considerados para avaliar a prescrição em relação ao Sr. Luiz Carlos Sant’Anna Machado.

14. Portanto, deve-se retirar do montante do débito total atribuído à Sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes todos os lançamentos (peça 69) do PAD 35301.002313/2017-49 incluídos na tabela contida na proposta de encaminhamento da unidade técnica.

15. Assim, considerando que os lançamentos a serem excluídos não estão identificados na tabela contida na proposta de encaminhamento (peça 118, p. 21-38), que possui centenas de registros, este representante do Parquet sugere que os autos sejam preliminarmente restituídos à unidade técnica para promover os ajustes necessários a expurgar do montante total de débito a ser imputado à Sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes os valores relacionados às irregularidades tratadas no PAD 35301.002313/2017-49 (concessão irregular de benefícios à Sra. Maria Lúcia Gomes da Silva), cuja pretensão restou obstada pela prescrição.’



14.1. Por meio do Despacho da peça 122, o ministro relator acatou a proposta do MP/TCU, devolvendo o processo para que a unidade técnica procedesse aos ajustes sugeridos. Destarte, procedidos a supressão dos débitos constantes da peça 69, segue-se o processo para julgamento da proposta a seguir efetuada.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. 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 da responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador ocorreu em 8/9/2017, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

15.1. Maria Gabriela Nogueira Gomes, por meio do ofício acostado à peça 71, recebido em 7/6/2024, conforme AR (peça 74).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 1.833.109,51, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. 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).

18. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução 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.

19. 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.

20. 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.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-2ª 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.

22. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-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.

23. No que se refere ao responsável Carlos Sant Anna Machado, verifica-se a ocorrência da prescrição quinquenal, uma vez que a data do último pagamento irregular sob sua responsabilidade ocorreu em **6/2/2012**, conforme consta da informação na tabela a seguir, vindo a ocorrer o primeiro evento interruptivo somente em **18/11/2019**.

24. 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	8/9/2017	Data do último pagamento irregular (peça 66, p. 4)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional Maria Gabriela Nogueira Gomes
0	6/2/2012	Data do último pagamento irregular (peça 69, p. 3)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional Luiz Carlos Sant Anna Machado
1	18/11/2019	Relatório de PAD (peça 14, p. 5)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
2	2/1/2020	Relatório final de PAD (peça 15)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	6/5/2021	Parecer Julgamento nº 2/2021/SAJ - CORRSP/CORRSP - CORREG/CORREG-INSS (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	11/7/2022	Ata de deliberação PAD (peça 4, p. 1)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	23/12/2022	Relatório Final de Sindicância PAD (peça 7, p. 9)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	21/8/2023	Parecer Opinativo (peça 8, p. 8)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	22/5/2024	Determinação/recomendação/portaria/despacho/autorização de instauração da TCE ou Parecer	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

<i>Evento</i>	<i>Data</i>	<i>Documento</i>	<i>Resolução 344</i>	<i>Efeito</i>
		<i>circunstanciado (peça 1, p. 1)</i>		
8	12/7/2024	Relatório TCE (peça 97, p. 13)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

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, em relação à responsável **Maria Gabriela Nogueira Gomes**, que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

26. No que se refere ao responsável **Carlos Sant Anna Machado**, verifica-se que houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre o marco inicial da contagem do prazo prescricional (6/2/2012, data do último pagamento irregular) e o evento inicial '1' listado na tabela acima, ocorrido em 18/11/2019. Dessa forma, na ocasião da apreciação do mérito, será proposto o arquivamento desta TCE em relação ao mencionado responsável.

27. Quanto à responsável **Maria Helena de Azeredo Coutinho**, conforme análise já empreendida, considerando a data do seu falecimento, ocorrido há mais de dez anos, cabe reconhecer que está configurado o prejuízo ao contraditório e ampla defesa no caso concreto, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 e jurisprudência desta Corte, uma vez que a responsável principal é falecida e não há comprovação nos autos de que os herdeiros e/ou sucessores tenham sido notificados sobre as irregularidades e sobre o dever de ressarcir o erário.

28. 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 somente em relação à responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

29. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
Maria Gabriela Nogueira Gomes	037.288/2023-7 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios previdenciários irregulares verificando-se a não observância às normas referentes aos vínculos informados através de GFIP extemporânea inserida por terceiros no CNIS, em datas próximas à entrada dos requerimentos dos benefícios e outras irregularidades apuradas no PAD 35301.002870/2007-98. (nº da TCE no sistema: 1075/2023)"] 005.548/2024-1 [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, CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (nº da TCE no sistema: 1962/2023)"]

30. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO**Da validade das notificações:**

31. *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.*

32. *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 3.648/2013-2ª 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-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-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

33. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo STF, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:*

‘Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.’

Da revelia da responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes

34. *No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPF da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 112). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 113 e 115).*

35. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a*

presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-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.

36. *Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.*

37. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações da responsável na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

38. *Os argumentos apresentados na fase interna (peça 85) **não** elidem as irregularidades apontadas.*

39. *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 da 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 2.064/2011-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

40. *Dessa forma, a responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosso no TCU (art. 28 da LINDB)

41. *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.*

42. *No caso em tela, a concessão irregular de benefício previdenciário de Pensão Por Morte, mediante a inserção fraudulenta de documentos falsos e informações inconsistentes inseridas no sistema informatizado da Autarquia, constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação da 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

43. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que a responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instada 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 da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

44. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

45. *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.*

46. *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 107.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *excluir da relação processual Luiz Carlos Sant Anna Machado e Maria Helena de Azeredo Coutinho;*

b) *considerar revel a responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

c) *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 da responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do 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:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>5/10/2012</i>	<i>3.747,93</i>
<i>7/8/2012</i>	<i>3.747,93</i>
<i>7/4/2011</i>	<i>3.531,13</i>
<i>10/5/2010</i>	<i>0,58</i>
<i>8/11/2016</i>	<i>4.967,72</i>



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
7/7/2010	3.270,35
7/12/2010	1.659,21
7/2/2013	3.980,30
7/8/2008	0,80
8/9/2011	13,93
10/9/2008	0,16
7/6/2016	4.967,72
8/9/2016	2.483,86
5/9/2014	4.202,37
8/5/2014	4.202,37
7/7/2015	4.464,17
8/5/2015	4.464,17
7/7/2016	4.967,72
5/12/2008	735,65
7/4/2016	4.967,72
8/9/2015	4.464,17
5/8/2011	3.531,13
7/10/2010	3.318,42
9/4/2012	3.747,93
8/1/2016	4.464,17
9/9/2010	3.318,42
7/10/2008	0,09
7/8/2014	4.202,37
7/10/2014	4.202,37
10/9/2008	2.942,58
23/6/2010	0,58
7/12/2011	1.766,56
9/11/2015	4.464,17
5/12/2008	2.942,58
5/8/2016	4.967,72
12/4/2010	0,58
7/12/2011	3.533,12
8/9/2016	4.967,72
5/12/2014	4.202,37
7/3/2013	3.980,30
8/7/2009	0,34
5/4/2013	3.981,03
7/6/2017	5.294,59
7/3/2016	4.967,72
10/8/2009	3.081,17


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
9/9/2010	0,12
8/5/2009	3.081,17
7/12/2009	1.540,59
8/9/2011	1.766,56
8/4/2015	4.464,17
7/7/2010	0,58
7/11/2013	3.981,03
7/4/2009	82,14
6/3/2009	0,34
7/8/2017	5.294,59
10/11/2008	0,52
8/5/2017	5.294,59
7/10/2009	0,04
7/2/2012	3.747,93
7/8/2015	4.464,17
10/5/2010	3.270,35
6/6/2014	4.202,37
7/11/2014	4.202,37
23/6/2010	3.270,35
6/7/2012	3.747,93
10/11/2008	2.942,58
10/9/2012	3.747,93
7/2/2011	3.531,13
11/2/2010	3.270,35
7/1/2011	3.318,42
9/8/2010	3.318,42
10/9/2009	3.081,17
7/12/2012	1.873,97
8/1/2010	3.081,17
7/6/2013	3.981,03
7/12/2015	4.464,17
8/9/2011	3.533,12
10/8/2009	0,34
8/1/2013	3.747,93
5/12/2014	2.101,19
9/9/2010	1.659,21
7/10/2011	3.533,12
22/7/2008	0,40
7/10/2013	3.981,03
9/1/2009	2.942,58



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/1/2017	4.967,72
7/10/2016	4.967,72
8/3/2010	3.270,35
8/1/2014	3.981,03
12/4/2010	3.270,35
11/2/2010	21,78
7/7/2017	5.294,59
6/5/2016	4.967,72
8/3/2010	0,58
8/9/2017	5.294,59
7/6/2011	3.531,13
7/12/2009	0,81
10/9/2008	735,64
7/2/2017	5.294,59
8/1/2015	4.202,37
8/5/2009	0,34
7/12/2016	4.967,72
6/2/2015	4.464,17
10/9/2009	0,46
7/2/2014	4.202,37
5/12/2008	0,98
6/3/2009	3.081,17
11/2/2010	0,80
7/4/2009	0,20
7/7/2011	3.531,13
8/9/2017	2.647,29
19/6/2009	0,34
5/7/2013	3.981,03
7/8/2008	2.942,58
8/11/2012	3.747,93
6/1/2012	3.533,12
8/5/2013	3.981,03
16/11/2009	3.081,17
16/11/2009	0,98
12/3/2014	4.202,37
7/7/2014	4.202,37
22/7/2008	686,60
9/1/2009	0,89
7/10/2015	2.232,08
7/10/2015	4.464,17


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
7/4/2009	3.081,17
8/6/2012	3.747,93
9/2/2009	0,75
8/1/2010	0,98
7/12/2010	3.318,42
7/12/2009	3.081,17
6/9/2013	1.990,51
7/4/2017	5.294,59
7/10/2009	3.081,17
7/8/2013	3.981,03
8/11/2011	3.533,12
6/9/2013	3.981,03
8/5/2012	3.747,93
19/6/2009	3.081,17
7/12/2015	2.232,09
5/9/2014	2.101,18
6/3/2015	4.464,17
7/4/2014	4.202,37
6/5/2011	3.531,13
8/7/2009	3.081,17
8/11/2010	3.318,42
6/12/2013	1.990,52
7/3/2017	5.294,59
7/10/2008	2.942,58
5/2/2016	4.967,72
7/12/2016	2.483,86
9/2/2009	2.942,58
10/9/2012	1.873,96
6/12/2013	3.981,03
7/12/2012	3.747,93
9/8/2010	288,42
8/6/2015	4.464,17
10/3/2011	3.531,13
10/9/2009	1.540,58
9/8/2010	0,80
7/3/2012	3.747,93
5/6/2009	3.181,79
7/1/2011	3.427,42
7/4/2009	85,21
14/10/2010	76,16


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
8/5/2015	4.609,95
8/11/2012	3.871,03
5/9/2014	2.169,80
5/12/2014	2.169,80
7/10/2011	3.649,17
7/7/2008	3.003,96
7/2/2012	3.871,03
8/5/2008	3.003,96
8/9/2010	3.427,42
14/10/2010	0,21
7/12/2010	3.427,42
8/9/2016	5.129,95
7/7/2014	4.339,60
7/12/2012	1.935,52
8/5/2014	4.339,60
8/5/2008	0,30
8/9/2009	1.590,89
8/6/2015	4.609,95
7/12/2015	4.609,95
5/10/2012	3.871,03
9/4/2012	3.871,03
1/9/2017	364,50
8/9/2009	3.181,79
8/11/2016	5.129,95
7/12/2010	1.713,71
7/2/2017	5.467,50
7/7/2010	3.377,15
7/10/2013	4.111,03
8/1/2010	3.181,79
7/12/2009	3.181,79
7/10/2015	4.609,95
7/3/2016	5.129,95
14/12/2016	2.564,98
7/8/2013	4.111,03
6/9/2013	4.111,03
6/1/2017	5.129,95
7/3/2017	5.467,50
7/5/2010	3.377,15
7/11/2008	3.003,96
7/8/2015	4.609,95



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
10/9/2012	1.935,51
7/4/2014	4.339,60
8/1/2015	4.339,60
8/9/2016	2.564,97
11/8/2008	0,30
10/3/2011	3.647,11
7/12/2011	3.649,17
7/10/2009	3.181,79
7/4/2016	5.129,95
6/7/2012	3.871,03
7/12/2012	3.871,03
8/9/2011	3.649,17
5/12/2008	3.003,96
10/10/2008	0,30
6/5/2016	5.129,95
7/11/2013	4.111,03
7/4/2017	5.467,50
6/2/2009	3.003,96
7/7/2016	5.129,95
6/8/2010	236,34
14/10/2010	3.427,42
13/6/2008	0,30
8/1/2013	3.871,03
7/7/2011	3.647,11
8/11/2010	3.427,42
8/4/2015	4.609,95
6/3/2009	3.181,79
7/7/2008	0,30
8/5/2012	3.871,03
7/2/2013	4.111,03
8/9/2011	1.824,58
7/12/2015	2.304,98
5/12/2008	1.251,65
5/4/2013	4.111,03
13/6/2008	3.003,96
7/8/2009	3.181,79
5/8/2016	5.129,95
11/8/2008	3.003,96
6/12/2013	4.111,03
5/2/2016	5.129,95


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
7/10/2016	5.129,95
5/5/2008	3.003,96
7/6/2016	5.129,95
8/5/2009	3.181,79
7/12/2011	1.824,59
14/12/2016	5.129,95
8/5/2017	5.467,50
6/9/2013	2.055,51
5/9/2008	1.251,65
6/1/2012	3.649,17
6/6/2014	4.339,60
6/5/2011	3.647,11
7/2/2014	4.339,60
7/10/2015	2.304,97
7/7/2015	4.609,95
7/8/2014	4.339,60
7/8/2017	5.467,50
7/8/2012	3.871,03
7/3/2013	4.111,03
8/6/2010	3.377,15
8/1/2016	4.609,95
10/9/2012	3.871,03
5/8/2011	3.647,11
7/7/2009	3.181,79
7/6/2017	5.467,50
6/3/2015	4.609,95
8/9/2011	14,42
7/3/2012	3.871,03
8/5/2013	4.111,03
9/11/2009	3.181,79
7/6/2011	3.647,11
5/2/2010	21,78
8/9/2015	4.609,95
8/1/2014	4.111,03
7/12/2009	1.590,90
5/12/2014	4.339,60
5/3/2010	3.377,15
12/3/2014	4.339,60
10/10/2008	3.003,96
6/2/2015	4.609,95



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
8/9/2010	1.713,71
7/4/2009	3.181,79
5/9/2008	3.003,96
7/11/2014	4.339,60
6/12/2013	2.055,52
7/7/2017	5.467,50
8/6/2012	3.871,03
7/4/2011	3.647,11
5/9/2014	4.339,60
5/5/2008	0,30
9/11/2015	4.609,95
7/2/2011	3.647,11
6/8/2010	3.416,54
5/2/2010	3.377,15
7/6/2013	4.111,03
8/4/2010	3.377,15
7/10/2014	4.339,60
8/11/2011	3.649,17
5/7/2013	4.111,03
8/1/2009	3.003,96
5/9/2008	0,65
1/8/2011	0,13
1/7/2011	0,13
1/9/2010	3.406,90
1/11/2012	0,85
3/9/2013	2.043,59
1/7/2011	3.625,28
2/5/2012	0,85
3/8/2009	3.163,33
1/4/2013	4.087,18
1/3/2010	3.357,55
1/2/2012	0,85
3/1/2011	3.406,90
3/9/2012	1.923,93
4/6/2013	4.087,18
2/5/2012	3.847,86
2/12/2010	0,61
1/9/2011	14,28
1/9/2011	1.813,66
1/10/2009	3.163,33



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
1/10/2013	0,03
1/8/2013	0,43
1/10/2013	4.087,18
1/6/2011	0,13
2/12/2010	1.703,45
2/8/2010	296,10
3/5/2010	3.357,55
1/9/2010	1.703,45
1/8/2012	0,85
3/10/2011	0,55
1/3/2012	0,85
1/2/2011	0,88
1/3/2013	0,12
1/11/2010	3.406,90
1/6/2010	3.357,55
6/5/2013	4.087,18
1/12/2011	1.813,66
1/3/2011	3.625,28
11/3/2014	4.314,42
1/12/2011	0,49
3/10/2011	3.627,32
1/11/2013	0,43
2/1/2014	0,15
21/10/2008	1.409,81
2/12/2013	2.043,59
1/9/2011	3.627,32
1/10/2012	3.847,86
1/7/2010	3.357,55
1/4/2011	3.625,28
1/2/2012	3.847,86
1/6/2012	3.847,86
1/9/2009	3.163,33
3/9/2013	0,44
1/3/2012	3.847,86
8/2/2013	4.086,42
1/10/2010	3.406,90
11/3/2014	0,10
2/1/2014	4.087,18
2/1/2013	3.847,86
1/11/2013	4.087,18



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
1/2/2010	21,78
2/7/2012	0,85
1/4/2010	3.357,55
1/10/2012	0,85
3/9/2013	4.087,18
2/12/2013	0,32
1/3/2011	0,88
4/5/2009	3.163,33
1/8/2013	4.087,18
2/4/2012	0,85
1/12/2009	3.163,33
1/11/2011	0,55
2/7/2012	3.847,86
6/1/2012	0,55
2/1/2009	3.021,04
2/3/2009	3.163,33
1/12/2009	1.581,67
1/4/2013	0,53
1/3/2013	4.086,42
1/6/2012	0,85
3/2/2014	0,04
1/6/2011	3.625,28
1/9/2011	0,83
2/5/2011	3.625,28
1/4/2009	86,07
8/2/2013	0,12
1/4/2011	0,88
1/11/2012	3.847,86
2/8/2010	3.406,90
2/2/2009	3.021,04
1/2/2011	3.625,28
1/12/2011	3.627,32
1/2/2010	3.357,55
3/12/2012	1.923,93
6/5/2013	0,53
1/9/2009	1.581,66
2/4/2012	3.847,86
4/6/2013	0,53
3/7/2013	4.087,18
1/4/2009	3.163,33

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
1/8/2011	3.625,28
3/7/2013	0,53
3/1/2011	0,13
2/12/2013	4.087,18
2/5/2011	0,13
1/11/2011	3.627,32
1/7/2009	3.163,33
3/12/2012	0,14
4/1/2010	3.163,33
3/11/2008	3.021,04
1/12/2008	755,26
6/1/2012	3.627,32
2/12/2010	3.406,90
3/2/2014	4.314,42
1/8/2012	3.847,86
1/6/2009	3.163,33
1/12/2008	3.021,04
3/12/2012	3.847,86
3/9/2012	3.847,86
3/11/2009	3.163,33
3/9/2012	0,92

d) *aplicar à responsável Maria Gabriela Nogueira Gomes 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 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão 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;*

e) *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;*

f) *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 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*



g) considerar grave a infração cometida por Maria Gabriela Nogueira Gomes, com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

h) aplicar a Maria Gabriela Nogueira Gomes 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;

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, 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

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro 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. O diretor e o auditor-chefe adjunto da AudTCE ratificaram a instrução acima (peças 124 e 125).

3. O representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, endossou a essência do posicionamento da unidade técnica (peça 126).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes em razão da concessão irregular de benefícios previdenciários.

2. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação de habilitação e concessão de três benefícios previdenciários de pensão por morte sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

3. Do que ressaí dos autos, foi concluído que os benefícios foram concedidos indevidamente mediante a inserção fraudulenta de documentos falsos e informações inconsistentes no sistema informatizado da autarquia, que careciam de confirmação de sua validade.

4. O tomador de contas concluiu pelo prejuízo de R\$ 1.358.491,88, em valores históricos, sob a responsabilidade da sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes, do sr. Luiz Carlos Sant Anna Machado e da sra. Maria Helena de Azeredo Coutinho, na condição de gestores dos recursos.

5. No âmbito desta Corte, apenas a sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes foi citada pelos valores sob sua responsabilidade. Isso porque a sra. Maria Helena de Azeredo Coutinho já havia falecido há mais de dez anos, o que prejudicaria o exercício da ampla defesa e do contraditório, ao passo que, quanto ao sr. Luiz Carlos Sant Anna Machado, observou-se a ocorrência da prescrição quinquenal.

6. Regularmente citada, a sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes permaneceu silente, devendo ser considerada revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. A AudTCE propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação da responsável



em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

8. O MP/TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica, 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 vislumbra ser proporcional, haja vista que *“possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade”* (peça 126).

9. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir.

10. Preliminarmente, no caso concreto, conforme o art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022, verifica-se que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ocorreu em 8/9/2017, data do último pagamento irregular (peça 66, p. 4).

11. Após o marco inicial indicado acima, em 18/11/2019 houve a emissão do termo de indicição no âmbito do INSS (peça 14). Esse ato constitui a primeira causa de interrupção da prescrição quinquenal, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução 344/1992, e o marco inicial da contagem da prescrição intercorrente, em consonância com o art. 8º, § 3º, da mesma norma.

12. Em seguida, foram praticados outros marcos interruptivos do prazo prescricional, dentre os quais se destacam:

a) em 2/1/2020, com a emissão do relatório final de processo administrativo disciplinar (peça 15);

b) em 6/5/2021, com a emissão do Parecer julgamento 2/2021 (peça 16);

c) em 23/12/2022, com a emissão do relatório final de sindicância (peça 7, p. 9);

d) em 12/7/2024, com a emissão do relatório de TCE (peça 97);

e) em 27/9/2024, com a autuação do processo de tomada de contas especial no âmbito deste Tribunal; e

f) em 27/1/2025, com a citação da responsável.

13. Conclui-se, portanto, que não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória ou punitiva a cargo desta Corte.

14. Outrossim, como bem pontuou a unidade técnica, não há qualquer elemento nos autos que possa servir para afastar a irregularidade detectada.

15. Por outro lado, a participação da responsável restou devidamente caracterizada quando, na qualidade de técnica do seguro social, habilitou e concedeu benefícios previdenciários de pensão por morte com base em documentos falsos e informações inconsistentes inseridas no sistema informatizado do INSS. A título ilustrativo, cumpre registrar que os requerimentos de solicitação contavam com as assinaturas dos instituidores em data bem posterior à data de seus falecimentos, ou seja, foram preparados com a intenção de ludibriar a autarquia, propiciando, assim, que terceiros recebessem indevidamente dos cofres públicos benefícios a que não faziam jus.

16. Observa-se, portanto, não haver dúvidas quanto à prática dos atos apurados, havendo evidência documental obtida no processo administrativo disciplinar que relaciona a responsável às irregularidades tratadas nesta TCE.

17. Logo, tendo em vista que a responsável não logrou afastar a irregularidade que lhe foi imputada, devem as suas contas serem julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

18. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas



que tenham limitado ou impedido a atuação da responsável em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ela tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

19. Desse modo, deve ser aplicada a multa prevista nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R\$ 1.200.000,00, correspondente a, aproximadamente, 50% do valor atualizado do débito, em razão do nível de gravidade das irregularidades identificadas e do grau de culpabilidade do agente.

20. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinada com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de 5 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

21. Por fim, entendo não ser necessário o arquivamento do feito em relação ao sr. Carlos Sant Anna Machado e à sra. Maria Helena de Azeredo Coutinho, uma vez que eles sequer chegaram a ser citados no bojo do presente processo e, conseqüentemente, não integraram o rol de responsáveis.

Ante o exposto, acolho os pareceres uniformes proferidos nos autos e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1127/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.037/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Maria Gabriela Nogueira Gomes (641.266.687-72)
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler
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 processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de concessão indevida de benefícios previdenciários,

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. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas da sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante 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 RITCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2012	3.747,93


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/8/2012	3.747,93
7/4/2011	3.531,13
10/5/2010	0,58
8/11/2016	4.967,72
7/7/2010	3.270,35
7/12/2010	1.659,21
7/2/2013	3.980,30
7/8/2008	0,80
8/9/2011	13,93
10/9/2008	0,16
7/6/2016	4.967,72
8/9/2016	2.483,86
5/9/2014	4.202,37
8/5/2014	4.202,37
7/7/2015	4.464,17
8/5/2015	4.464,17
7/7/2016	4.967,72
5/12/2008	735,65
7/4/2016	4.967,72
8/9/2015	4.464,17
5/8/2011	3.531,13
7/10/2010	3.318,42
9/4/2012	3.747,93
8/1/2016	4.464,17
9/9/2010	3.318,42
7/10/2008	0,09
7/8/2014	4.202,37
7/10/2014	4.202,37
10/9/2008	2.942,58
23/6/2010	0,58
7/12/2011	1.766,56
9/11/2015	4.464,17
5/12/2008	2.942,58
5/8/2016	4.967,72
12/4/2010	0,58
7/12/2011	3.533,12
8/9/2016	4.967,72
5/12/2014	4.202,37
7/3/2013	3.980,30
8/7/2009	0,34


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/4/2013	3.981,03
7/6/2017	5.294,59
7/3/2016	4.967,72
10/8/2009	3.081,17
9/9/2010	0,12
8/5/2009	3.081,17
7/12/2009	1.540,59
8/9/2011	1.766,56
8/4/2015	4.464,17
7/7/2010	0,58
7/11/2013	3.981,03
7/4/2009	82,14
6/3/2009	0,34
7/8/2017	5.294,59
10/11/2008	0,52
8/5/2017	5.294,59
7/10/2009	0,04
7/2/2012	3.747,93
7/8/2015	4.464,17
10/5/2010	3.270,35
6/6/2014	4.202,37
7/11/2014	4.202,37
23/6/2010	3.270,35
6/7/2012	3.747,93
10/11/2008	2.942,58
10/9/2012	3.747,93
7/2/2011	3.531,13
11/2/2010	3.270,35
7/1/2011	3.318,42
9/8/2010	3.318,42
10/9/2009	3.081,17
7/12/2012	1.873,97
8/1/2010	3.081,17
7/6/2013	3.981,03
7/12/2015	4.464,17
8/9/2011	3.533,12
10/8/2009	0,34
8/1/2013	3.747,93
5/12/2014	2.101,19
9/9/2010	1.659,21


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/10/2011	3.533,12
22/7/2008	0,40
7/10/2013	3.981,03
9/1/2009	2.942,58
6/1/2017	4.967,72
7/10/2016	4.967,72
8/3/2010	3.270,35
8/1/2014	3.981,03
12/4/2010	3.270,35
11/2/2010	21,78
7/7/2017	5.294,59
6/5/2016	4.967,72
8/3/2010	0,58
8/9/2017	5.294,59
7/6/2011	3.531,13
7/12/2009	0,81
10/9/2008	735,64
7/2/2017	5.294,59
8/1/2015	4.202,37
8/5/2009	0,34
7/12/2016	4.967,72
6/2/2015	4.464,17
10/9/2009	0,46
7/2/2014	4.202,37
5/12/2008	0,98
6/3/2009	3.081,17
11/2/2010	0,80
7/4/2009	0,20
7/7/2011	3.531,13
8/9/2017	2.647,29
19/6/2009	0,34
5/7/2013	3.981,03
7/8/2008	2.942,58
8/11/2012	3.747,93
6/1/2012	3.533,12
8/5/2013	3.981,03
16/11/2009	3.081,17
16/11/2009	0,98
12/3/2014	4.202,37
7/7/2014	4.202,37


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
22/7/2008	686,60
9/1/2009	0,89
7/10/2015	2.232,08
7/10/2015	4.464,17
7/4/2009	3.081,17
8/6/2012	3.747,93
9/2/2009	0,75
8/1/2010	0,98
7/12/2010	3.318,42
7/12/2009	3.081,17
6/9/2013	1.990,51
7/4/2017	5.294,59
7/10/2009	3.081,17
7/8/2013	3.981,03
8/11/2011	3.533,12
6/9/2013	3.981,03
8/5/2012	3.747,93
19/6/2009	3.081,17
7/12/2015	2.232,09
5/9/2014	2.101,18
6/3/2015	4.464,17
7/4/2014	4.202,37
6/5/2011	3.531,13
8/7/2009	3.081,17
8/11/2010	3.318,42
6/12/2013	1.990,52
7/3/2017	5.294,59
7/10/2008	2.942,58
5/2/2016	4.967,72
7/12/2016	2.483,86
9/2/2009	2.942,58
10/9/2012	1.873,96
6/12/2013	3.981,03
7/12/2012	3.747,93
9/8/2010	288,42
8/6/2015	4.464,17
10/3/2011	3.531,13
10/9/2009	1.540,58
9/8/2010	0,80
7/3/2012	3.747,93


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/6/2009	3.181,79
7/1/2011	3.427,42
7/4/2009	85,21
14/10/2010	76,16
8/5/2015	4.609,95
8/11/2012	3.871,03
5/9/2014	2.169,80
5/12/2014	2.169,80
7/10/2011	3.649,17
7/7/2008	3.003,96
7/2/2012	3.871,03
8/5/2008	3.003,96
8/9/2010	3.427,42
14/10/2010	0,21
7/12/2010	3.427,42
8/9/2016	5.129,95
7/7/2014	4.339,60
7/12/2012	1.935,52
8/5/2014	4.339,60
8/5/2008	0,30
8/9/2009	1.590,89
8/6/2015	4.609,95
7/12/2015	4.609,95
5/10/2012	3.871,03
9/4/2012	3.871,03
1/9/2017	364,50
8/9/2009	3.181,79
8/11/2016	5.129,95
7/12/2010	1.713,71
7/2/2017	5.467,50
7/7/2010	3.377,15
7/10/2013	4.111,03
8/1/2010	3.181,79
7/12/2009	3.181,79
7/10/2015	4.609,95
7/3/2016	5.129,95
14/12/2016	2.564,98
7/8/2013	4.111,03
6/9/2013	4.111,03
6/1/2017	5.129,95


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/3/2017	5.467,50
7/5/2010	3.377,15
7/11/2008	3.003,96
7/8/2015	4.609,95
10/9/2012	1.935,51
7/4/2014	4.339,60
8/1/2015	4.339,60
8/9/2016	2.564,97
11/8/2008	0,30
10/3/2011	3.647,11
7/12/2011	3.649,17
7/10/2009	3.181,79
7/4/2016	5.129,95
6/7/2012	3.871,03
7/12/2012	3.871,03
8/9/2011	3.649,17
5/12/2008	3.003,96
10/10/2008	0,30
6/5/2016	5.129,95
7/11/2013	4.111,03
7/4/2017	5.467,50
6/2/2009	3.003,96
7/7/2016	5.129,95
6/8/2010	236,34
14/10/2010	3.427,42
13/6/2008	0,30
8/1/2013	3.871,03
7/7/2011	3.647,11
8/11/2010	3.427,42
8/4/2015	4.609,95
6/3/2009	3.181,79
7/7/2008	0,30
8/5/2012	3.871,03
7/2/2013	4.111,03
8/9/2011	1.824,58
7/12/2015	2.304,98
5/12/2008	1.251,65
5/4/2013	4.111,03
13/6/2008	3.003,96
7/8/2009	3.181,79


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/8/2016	5.129,95
11/8/2008	3.003,96
6/12/2013	4.111,03
5/2/2016	5.129,95
7/10/2016	5.129,95
5/5/2008	3.003,96
7/6/2016	5.129,95
8/5/2009	3.181,79
7/12/2011	1.824,59
14/12/2016	5.129,95
8/5/2017	5.467,50
6/9/2013	2.055,51
5/9/2008	1.251,65
6/1/2012	3.649,17
6/6/2014	4.339,60
6/5/2011	3.647,11
7/2/2014	4.339,60
7/10/2015	2.304,97
7/7/2015	4.609,95
7/8/2014	4.339,60
7/8/2017	5.467,50
7/8/2012	3.871,03
7/3/2013	4.111,03
8/6/2010	3.377,15
8/1/2016	4.609,95
10/9/2012	3.871,03
5/8/2011	3.647,11
7/7/2009	3.181,79
7/6/2017	5.467,50
6/3/2015	4.609,95
8/9/2011	14,42
7/3/2012	3.871,03
8/5/2013	4.111,03
9/11/2009	3.181,79
7/6/2011	3.647,11
5/2/2010	21,78
8/9/2015	4.609,95
8/1/2014	4.111,03
7/12/2009	1.590,90
5/12/2014	4.339,60


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/3/2010	3.377,15
12/3/2014	4.339,60
10/10/2008	3.003,96
6/2/2015	4.609,95
8/9/2010	1.713,71
7/4/2009	3.181,79
5/9/2008	3.003,96
7/11/2014	4.339,60
6/12/2013	2.055,52
7/7/2017	5.467,50
8/6/2012	3.871,03
7/4/2011	3.647,11
5/9/2014	4.339,60
5/5/2008	0,30
9/11/2015	4.609,95
7/2/2011	3.647,11
6/8/2010	3.416,54
5/2/2010	3.377,15
7/6/2013	4.111,03
8/4/2010	3.377,15
7/10/2014	4.339,60
8/11/2011	3.649,17
5/7/2013	4.111,03
8/1/2009	3.003,96
5/9/2008	0,65
1/8/2011	0,13
1/7/2011	0,13
1/9/2010	3.406,90
1/11/2012	0,85
3/9/2013	2.043,59
1/7/2011	3.625,28
2/5/2012	0,85
3/8/2009	3.163,33
1/4/2013	4.087,18
1/3/2010	3.357,55
1/2/2012	0,85
3/1/2011	3.406,90
3/9/2012	1.923,93
4/6/2013	4.087,18
2/5/2012	3.847,86


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/12/2010	0,61
1/9/2011	14,28
1/9/2011	1.813,66
1/10/2009	3.163,33
1/10/2013	0,03
1/8/2013	0,43
1/10/2013	4.087,18
1/6/2011	0,13
2/12/2010	1.703,45
2/8/2010	296,10
3/5/2010	3.357,55
1/9/2010	1.703,45
1/8/2012	0,85
3/10/2011	0,55
1/3/2012	0,85
1/2/2011	0,88
1/3/2013	0,12
1/11/2010	3.406,90
1/6/2010	3.357,55
6/5/2013	4.087,18
1/12/2011	1.813,66
1/3/2011	3.625,28
11/3/2014	4.314,42
1/12/2011	0,49
3/10/2011	3.627,32
1/11/2013	0,43
2/1/2014	0,15
21/10/2008	1.409,81
2/12/2013	2.043,59
1/9/2011	3.627,32
1/10/2012	3.847,86
1/7/2010	3.357,55
1/4/2011	3.625,28
1/2/2012	3.847,86
1/6/2012	3.847,86
1/9/2009	3.163,33
3/9/2013	0,44
1/3/2012	3.847,86
8/2/2013	4.086,42
1/10/2010	3.406,90


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
11/3/2014	0,10
2/1/2014	4.087,18
2/1/2013	3.847,86
1/11/2013	4.087,18
1/2/2010	21,78
2/7/2012	0,85
1/4/2010	3.357,55
1/10/2012	0,85
3/9/2013	4.087,18
2/12/2013	0,32
1/3/2011	0,88
4/5/2009	3.163,33
1/8/2013	4.087,18
2/4/2012	0,85
1/12/2009	3.163,33
1/11/2011	0,55
2/7/2012	3.847,86
6/1/2012	0,55
2/1/2009	3.021,04
2/3/2009	3.163,33
1/12/2009	1.581,67
1/4/2013	0,53
1/3/2013	4.086,42
1/6/2012	0,85
3/2/2014	0,04
1/6/2011	3.625,28
1/9/2011	0,83
2/5/2011	3.625,28
1/4/2009	86,07
8/2/2013	0,12
1/4/2011	0,88
1/11/2012	3.847,86
2/8/2010	3.406,90
2/2/2009	3.021,04
1/2/2011	3.625,28
1/12/2011	3.627,32
1/2/2010	3.357,55
3/12/2012	1.923,93
6/5/2013	0,53
1/9/2009	1.581,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/4/2012	3.847,86
4/6/2013	0,53
3/7/2013	4.087,18
1/4/2009	3.163,33
1/8/2011	3.625,28
3/7/2013	0,53
3/1/2011	0,13
2/12/2013	4.087,18
2/5/2011	0,13
1/11/2011	3.627,32
1/7/2009	3.163,33
3/12/2012	0,14
4/1/2010	3.163,33
3/11/2008	3.021,04
1/12/2008	755,26
6/1/2012	3.627,32
2/12/2010	3.406,90
3/2/2014	4.314,42
1/8/2012	3.847,86
1/6/2009	3.163,33
1/12/2008	3.021,04
3/12/2012	3.847,86
3/9/2012	3.847,86
3/11/2009	3.163,33
3/9/2012	0,92

9.2. aplicar à sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes multa no valor de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), 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. 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;

9.4. considerar graves as condutas praticadas pela sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inabilitar a sra. Maria Gabriela Nogueira Gomes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270, do RITCU;

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis; e

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



10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1127-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(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 006.548/2026-1

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA

Representação legal: Risoneide Almeida Ferreira, representando Krmd Transportes e Edificações Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. CONCORRÊNCIA PARA RETOMADA DE OBRA DE QUADRA ESCOLAR COBERTA COM VESTIÁRIO. QUESTIONAMENTOS SOBRE A LEGALIDADE DE EXIGÊNCIA DE PRÉVIA GARANTIA DA PROPOSTA. CAUTELAR INDEFERIDA. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de lavra da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), constante da peça 8:

“INTRODUÇÃO

48. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica (CE) 90002/2026 sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com valor estimado de R\$ 2.104.807,72, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia para a execução da obra de retomada e conclusão da construção da quadra escolar coberta com vestiário em Maragogipinho, no citado município, segundo o Termo de Compromisso (TC) FNDE 1007265/2013.*

49. *A Concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).*

50. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

- k) Situação: encerrada.*
- l) Valor homologado: R\$ 1.641.750,02 (peça 7).*
- m) A licitação em tela envolve registro de preço: não.*
- n) Ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.*
- o) Trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada.*
- p) Não houve pedido de impugnação do edital.*

51. *O representante alega, em suma, que (peça 1):*

*a) houve exigência indevida de **emissão prévia de garantia de proposta (item 3.2 do Edital)**, resultando na desclassificação da sua proposta mais vantajosa, tendo sido classificada em primeiro lugar ao final da etapa de lances, contrariando os princípios da competitividade e da economicidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 58 da citada Lei;*

*b) apresentou regularmente o seguro garantia no momento oportuno, **após a apresentação da proposta**, mas foi recusado pelo pregoeiro, sob o argumento de que a garantia não teria sido apresentada previamente à data e horário de abertura da sessão pública, descumprindo o art. 58 da Lei 14.133/2021; e*

c) o ato administrativo decorreu de exigência não prevista expressamente na Lei 14.133/2021, mas sim, de interpretação ampliativa da Administração, o que teria gerado restrição indevida à competitividade e potencial prejuízo ao erário, uma vez que a desclassificação não se baseou em vício material da proposta ou da garantia, mas exclusivamente no momento de sua emissão.

52. *Afirma ainda que existe dano financeiro irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a justificativa de não ser selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração.*

53. *Por fim o representante solicita que seja reconhecida a regularidade de sua participação no certame, com a consequente reabilitação e manutenção de sua proposta classificada, permitindo o regular prosseguimento nas demais fases da licitação, em observância aos princípios da legalidade, competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

54. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*

55. *Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de transferência voluntária (TC FNDE 1007265/2013) da União por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).*
56. *Além disso, a KRMD Transportes e Edificações Ltda., cuja qualificação é licitante, pessoa jurídica (lei de licitações), tendo como sócia Risoneide Almeida Ferreira, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.*
57. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ser selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame.*
58. *Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

EXAME SUMÁRIO

59. *Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante .*

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

60. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.*

I.1. Perigo da demora

61. *Nos termos do art. 106, § 7º, II, da Resolução TCU 259/2014, presume-se a ausência de perigo da demora, uma vez que o possível dano ao erário (R\$ 63.750,00) é de valor inferior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, a que se refere o inciso I do art. 6º c/c o inciso II do art. 27, da Instrução Normativa-TCU 98/2024.*

I.2. Perigo da demora reverso

62. *Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto por o serviço não ser essencial ao funcionamento das atividades da unidade jurisdicionada, e não está caracterizada urgência na execução da obra.*

I.3. Plausibilidade jurídica



63. *A partir das alegações do representante foram identificadas as possíveis irregularidades a seguir.*

1.3.1. Exigência indevida de recolhimento de garantia da proposta antes da abertura da sessão pública.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 58 da Lei 14.133/2021; Acórdãos 447/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro, e 2516/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman.

Análise:

- 63.1. *A representante alega que apresentou a proposta mais vantajosa (R\$ 1.578.000,00) e foi desclassificada indevidamente da Concorrência Eletrônica 90002/2026 devido à exigência de apresentação prévia de garantia de proposta (item 3.2 do edital), o que, no seu entendimento, contraria os princípios da competitividade e economicidade, bem como os arts. 58 e 96 da Lei 14.133/2021.*
- 63.2. *Segundo ainda a representante, o seguro garantia foi apresentado regularmente após a apresentação da proposta, mas rejeitado por ter sido apresentado posterior ao dia da disputa (peça 4, p. 14-27), resultando em restrição indevida à competição e potencial prejuízo ao erário.*
- 63.3. *Portanto, concluiu a representante que a desclassificação teria ocorrido não por vício material da garantia ou da proposta, mas pelo momento de sua apresentação (peça 4, p. 131).*
- 63.4. *A propósito, o art. 58 da Lei 14.133/2021 e o item 3.2 do Edital estabelecem o seguinte:*

Lei 14.133/2021

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.

Edital 90002/2026 (peça 4, p. 136):

- 3.2. *Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, a proposta com o preço ou o percentual de desconto, conforme o critério de julgamento adotado neste Edital, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública, **juntamente com a garantia da proposta**, no percentual de 1% do valor total estimado da contratação, mediante uma das modalidades previstas no art. 96, da Lei 14.133/2021, como requisito de pré-habilitação, nos termos do art. 58, da Lei 14.133/2021. **Obs.: Se não for possível juntar a garantia no sistema, no momento do cadastramento da proposta, seja por inviabilidade do sistema, seja para não identificar a licitante, a referida garantia da proposta (já emitida até a data e horário da abertura da sessão) deverá ser juntada, no prazo de até 3h, após a fase de lances, a partir da solicitação do Agente de Contratação, sob pena de desclassificação da licitante.***

- 63.5. *De acordo com os normativos acima, é possível verificar que o teor do item 3.2 editalício, o qual estabelece que os licitantes devem encaminhar a proposta “juntamente com a garantia da proposta”, no percentual de 1%, e, de forma expressa, determina que, caso não seja possível anexá-la no sistema no momento do cadastro, a garantia deve estar “já emitida até a data e horário da abertura da sessão”, sob pena de desclassificação, o que evidencia que a exigência de prévia emissão da garantia não decorreu apenas de interpretação administrativa, mas está expressamente prevista no precitado item do instrumento convocatório. Tal conduta encontra amparo legal, de forma clara, no caput do art. 58 da Lei 14.133/2021, ficando a critério da Administração exigí-la, como foi o presente caso.*
- 63.6. *A garantia da proposta prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021 tem como objetivo assegurar a seriedade das ofertas apresentadas no certame, funcionando como mecanismo de proteção da Administração Pública contra desistências injustificadas ou comportamentos oportunistas dos licitantes. Trata-se de instrumento de mitigação de riscos, pois permite à Administração executar a garantia caso o licitante vencedor se recuse a assinar o contrato ou a cumprir obrigações preliminares, evitando prejuízos decorrentes da frustração da contratação.*
- 63.7. *A exigência de apresentação da garantia já no momento da proposta justifica-se pela necessidade de garantir isonomia entre os licitantes e assegurar comprometimento efetivo desde o início da disputa. Se a exigência fosse postergada, apenas o licitante vencedor arcaria com o ônus, o que criaria desequilíbrio competitivo e permitiria que outros participantes apresentassem propostas sem qualquer risco, distorcendo a dinâmica do certame.*
- 63.8. *Além disso, a apresentação antecipada da garantia reforça a efetividade da proteção administrativa ao longo de toda a fase competitiva, evitando que a Administração permaneça desprotegida até a definição do vencedor. Essa lógica está alinhada ao modelo da Lei 14.133/2021, que privilegia a gestão de riscos desde as fases iniciais da contratação, desestimulando condutas estratégicas como a apresentação de propostas inexequíveis ou sem real intenção de cumprimento.*
- 63.9. *Portanto, a não apresentação da garantia, quando exigida no edital, deve implicar sim na desclassificação imediata da proposta, por se tratar de requisito objetivo e essencial à validade da participação no certame. Assim, sua exigência como condição prévia à habilitação preserva a integridade, a confiabilidade e a eficiência do procedimento licitatório.*
- 63.10. *Dessa forma, sob a ótica da vinculação ao edital, a conduta da Administração, em princípio, encontra respaldo formal, uma vez que a regra era objetiva e previamente estabelecida para todos os licitantes. Nesse contexto, a desclassificação da representante por descumprimento de requisito editalício é juridicamente válida. Entretanto, permanece relevante a análise da legalidade dessa cláusula editalícia no presente certame, considerando o caso concreto.*
- 63.11. *Conforme a jurisprudência deste Tribunal, a exigência de as empresas interessadas no certame recolherem, antes da abertura da licitação, importância a título de garantia de participação, afronta o disposto na parte final do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, possibilita a formação de conluíus (Acórdão 2516/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman). Além disso, contraria os dispositivos previstos nos arts. 31, inciso III, e 43, inciso I, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 447/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro).*

- 63.12. *Ainda que a jurisprudência não faça menção à Lei 14.133/2021, entende-se que será mantido o entendimento, uma vez que o caput do art. 58 da Lei 14.133/2021 expressamente indica que **poderá** ser exigida, **no momento da apresentação da proposta**, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta.*
- 63.13. *A questão central passa, portanto, a ser a aferição da razoabilidade e da compatibilidade dessa exigência com os princípios da competitividade e da proporcionalidade, em cada caso.*
- 63.14. *Conforme já foi dito, a cláusula pode ser compreendida como medida voltada a assegurar a seriedade das propostas desde o início da disputa, o que constitui finalidade legítima. Por outro lado, a exigência da garantia proposta **implica custos antecipados e risco financeiro aos licitantes, podendo, em tese, restringir a competitividade**. A análise da proporcionalidade dessa exigência exigiria demonstração de justificativa técnica no processo administrativo no caso concreto, o que não consta nos autos.*
- 63.15. *A ausência de justificativa no edital para a imposição dessa exigência constitui fragilidade, pois a Lei 14.133/2021 (art. 58) autoriza a exigência da garantia de proposta, mas não a determina para todos os casos. Portanto, a exigência deve ser tecnicamente justificada, no caso concreto, à luz do interesse público, sopesando o princípio da competitividade com o princípio de eficiência. Conforme dito, a exigência da garantia de proposta, sem motivação explícita, pode indicar desproporcionalidade e potencial restrição à competitividade. Esse elemento sustenta a existência de dúvida jurídica razoável quanto à validade da cláusula.*
- 63.16. *Embora o art. 58 da Lei nº 14.133/2021 apenas autorize — e não imponha — a exigência de garantia de proposta, sua adoção revela-se especialmente adequada em contratações de maior complexidade técnica e elevada materialidade econômica. Nesses casos, os riscos envolvidos são mais significativos, seja pela sofisticação do objeto, seja pelo impacto financeiro e operacional de eventual frustração do certame, o que justifica a adoção de mecanismos adicionais de proteção à Administração, voltados a assegurar a seriedade e a consistência das propostas apresentadas.*
- 63.17. *Assim, a exigência da garantia de proposta, quando devidamente motivada, atende ao princípio da eficiência ao mitigar riscos relevantes e evitar a participação de licitantes sem capacidade ou compromisso efetivo com a contratação, sem afastar, por si só, a competitividade. Em contratações mais sensíveis, sua previsão contribui para um ambiente concorrencial mais qualificado e seguro, desde que pautada em justificativa técnica proporcional à complexidade e ao vulto do objeto licitado.*
- 63.18. *Em princípio, a retomada e conclusão da construção de uma quadra escolar coberta com vestiário não se enquadra, sob o aspecto técnico, como objeto de elevada complexidade a justificar, por si só, a exigência de garantia de proposta nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021. Trata-se, em regra, de obra padronizada, com soluções construtivas amplamente difundidas e rotineiramente executadas no âmbito da engenharia civil, o que reduz o grau de incerteza técnica e os riscos associados à contratação.*
- 63.19. *Nesse contexto, a imposição da garantia de proposta, sem motivação específica que evidencie circunstâncias excepcionais — como particularidades relevantes do objeto, histórico de insucessos na contratação ou riscos concretos identificados — pode revelar-se desproporcional e potencialmente restritiva à competitividade, em*



desacordo com a necessidade de adequada ponderação entre os princípios da eficiência e da ampla participação no certame.

- 63.20. *Adicionalmente, a circunstância de a irregularidade estar associada a um requisito formal previamente estabelecido no edital, aliado ao fato de não haver demonstração de tratamento desigual entre licitantes (houve participação de 21 licitantes – peça 7), enfraquece a caracterização de ilegalidade manifesta na atuação administrativa. A desclassificação decorreu do não atendimento de regra clara, e não de decisão arbitrária ou discricionária casuística.*
- 63.21. *Sobre o prisma econômico, a análise contextual mitiga a gravidade da irregularidade. A diferença entre a proposta da representante (R\$ 1.578.000,00) e a proposta homologada (R\$ 1.641.750,02) é de aproximadamente **R\$ 63.750,00**, o que corresponde a cerca de 3% do valor contratado e percentualmente ainda menor em relação ao valor estimado do certame (R\$ 2.104.807,72). Embora exista, em termos estritos, uma proposta mais vantajosa desclassificada, o impacto econômico é relativamente reduzido, não evidenciando, de plano, dano significativo ao erário.*
- 63.22. *Dessa forma, a irregularidade pode ser classificada como de **baixa materialidade e relevância** com os seguintes contornos: há indício de fragilidade na cláusula editalícia por ausência de motivação e possível desproporcionalidade, o que requer que seja dado **ciência** à Unidade Jurisdicionada; a atuação administrativa foi formalmente aderente ao edital, não havendo indícios de aplicação desigual entre licitantes; o impacto econômico é limitado e não há elementos suficientes para caracterizar dano relevante ao erário ou comprometimento da competitividade, não afetando a lisura do certame.*
- 63.23. *Em função do exposto, considera-se que **há plausibilidade jurídica parcial** nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

CONCLUSÃO

64. *Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*
65. *Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que estão afastados o perigo da demora e o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica parcial das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.*
66. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade nas alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposto **ciência** ao órgão da irregularidade verificada.*
67. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

68. *Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.*
69. *Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.*



70. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

71. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

72.2. **no mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

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

72.4. **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Aratuípe - BA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Concorrência Eletrônica 90002/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) exigência de apresentação de garantia de proposta, sem a devida motivação técnica específica que evidencie a necessidade da exigência no caso concreto, como particularidades relevantes do objeto, histórico de insucessos na contratação ou riscos concretos identificados, configurando potencial afronta aos princípios da razoabilidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, uma vez que necessária a adequada ponderação entre os princípios da eficiência e da ampla participação no certame;

72.5. **informar** à Prefeitura Municipal de Aratuípe - BA e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação da empresa Krmd Transportes e Edificações Ltda. noticiando possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica (CE) 90.002/2026, promovida pela Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com valor estimado de R\$ 2.104.807,72, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia para a execução da obra de retomada e conclusão da construção da quadra escolar coberta com vestiário em Maragogipinho, no citado município.

2. Insta salientar que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de transferência voluntária (TC FNDE 1007265/2013) da União por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3. Conforme historiado pela unidade técnica, o representante sustenta que houve exigência indevida de apresentação prévia de garantia de proposta, prevista no edital, o que resultou na desclassificação de sua proposta, embora tenha sido a mais vantajosa ao final da fase de lances. Argumenta que apresentou regularmente o seguro garantia no momento oportuno — após a

apresentação da proposta —, mas que esse foi recusado pelo pregoeiro sob o fundamento de não ter sido entregue antes da abertura da sessão pública. Defende que tal exigência não encontra respaldo na Lei 14.133/2021, configurando interpretação ampliativa da Administração que restringiu indevidamente a competitividade, sem que houvesse qualquer vício material na proposta ou na garantia apresentada.

4. Adicionalmente, alegou que a manutenção de sua desclassificação poderia ocasionar dano financeiro irreversível à Administração, por impedir a contratação da proposta mais vantajosa. Ao final, requereu o reconhecimento da regularidade de sua participação no certame, com sua reabilitação e manutenção da proposta classificada, de modo a assegurar o prosseguimento da licitação em conformidade com os princípios da legalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.
5. Em breve síntese, o exame realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que a representação atenderia a todos os requisitos de admissibilidade previstos na legislação aplicável, motivo pelo qual propôs o conhecimento da representação ora em exame.
6. No tocante à eventual concessão de medida cautelar, a unidade técnica verificou a ausência dos pressupostos necessários, especialmente o perigo da demora, uma vez que o possível dano ao Erário apresentaria baixa materialidade (R\$ 63.750,02), correspondendo à diferença entre a proposta da representante (R\$ 1.578.000,00) e a proposta homologada (R\$ 1.641.750,02).
7. No exame sobre a plausibilidade jurídica das alegações do representante, a principal controvérsia concentrou-se na exigência de apresentação prévia de garantia de proposta. Nesse sentido, constatou-se que tal exigência estava expressamente prevista no edital e encontraria respaldo no art. 58 da Lei 14.133/2021, **in verbis**:

“Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.” (grifos acrescidos).

8. Portanto, em princípio, a desclassificação do licitante foi válida sob a ótica da vinculação ao instrumento convocatório e decorreu do descumprimento de regra objetiva previamente estabelecida, o que afastaria, em um primeiro momento, a configuração de ilegalidade manifesta na atuação administrativa.
9. Além disso, não houve indícios de tratamento desigual entre licitantes,

tampouco comprometimento relevante da competitividade do certame, que contou com ampla participação.

10. Contudo, a análise da AudContratações também evidenciou supostas fragilidades na cláusula editalícia, especialmente pela ausência de justificativa técnica para a exigência da garantia de proposta. Embora esse mecanismo seja legítimo para assegurar a seriedade das propostas e mitigar riscos, sua imposição deveria observar critérios de proporcionalidade e razoabilidade, sob pena de restringir indevidamente a competitividade. No caso concreto, tratando-se de obra de baixa complexidade — construção de quadra escolar —, a exigência poderia ser considerada desproporcional.
11. Diante desse cenário, em pareceres uníssonos, a AudContratações concluiu pela existência de plausibilidade jurídica parcial das alegações do representante. Assim, propôs o indeferimento da medida cautelar, o reconhecimento da representação como parcialmente procedente e a expedição de ciência ao órgão responsável quanto à fragilidade identificada.

II

12. Feita essa necessária exposição dos fatos, passo a tratar das alegações do representante e do exame realizado pela unidade técnica.
13. Desde logo, pelos fundamentos apresentados pela instrução da AudContratações, acolho as propostas de indeferir a concessão da medida preliminar pleiteada pelo representante e de arquivar os autos. No entanto, tenho discordância em relação à proposta de encaminhamento de dar ciência ao órgão promotor do certame sobre a suposta impropriedade na previsão de apresentação de garantia de proposta, sem a devida motivação técnica específica que evidencie a necessidade da exigência no caso concreto, como particularidades relevantes do objeto, histórico de insucessos na contratação ou riscos concretos identificados, configurando potencial afronta aos princípios da razoabilidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, uma vez que é necessária a adequada ponderação entre os princípios da eficiência e da ampla participação no certame.
14. Não desconheço a existência de precedentes desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 2.810/2012-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), que entenderam pela ilegalidade da garantia da proposta no âmbito de certames fundamentados na Lei 10.520/2002, pois o art. 5º, inciso I, do referido diploma legal, vedava expressamente a exigência de garantia de proposta. Também era remansosa a jurisprudência deste Tribunal que vedava a exigência de garantia da proposta concomitantemente com a de patrimônio líquido mínimo ou de capital social mínimo, pois afrontava o disposto no art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993.
15. Ocorre que, em face das supervenientes disposições da Lei 14.133/2021, é necessário revisitar tais entendimentos à luz da nova Lei de Licitações e Contratos, que, ao disciplinar o novo regime jurídico das contratações públicas, estruturou um sistema de garantias com funções distintas ao longo de todo o ciclo da contratação, desde a fase licitatória até a execução contratual.

Esse conjunto normativo revela uma preocupação explícita com a gestão de riscos, buscando assegurar a seriedade das propostas, a exequibilidade das ofertas e o fiel cumprimento das obrigações assumidas, em consonância com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da proteção ao Erário. São cinco diferentes usos da garantia que devem ser explicados.

16. No âmbito da fase de seleção do fornecedor, destaca-se a garantia de proposta, prevista no art. 58, limitada a 1% do valor estimado da contratação. Trata-se de instrumento voltado a assegurar a seriedade das ofertas apresentadas, funcionando como mecanismo de proteção contra comportamentos oportunistas, como a recusa injustificada do licitante vencedor em assinar o contrato ou em apresentar a documentação necessária à contratação. Ao exigir esse tipo de garantia, a Administração busca conferir maior confiabilidade ao certame, evitando a frustração da contratação, os custos decorrentes da repetição de procedimentos, bem como as reiteradas tentativas de sanear a documentação dos licitantes e a convocação dos concorrentes remanescentes, que prolongam demasiadamente a duração dos certames licitatórios.
17. Ainda na fase licitatória, no caso de contratações de obras públicas e serviços de engenharia, a lei prevê a chamada garantia adicional associada à exequibilidade da proposta, disciplinada no art. 59, § 5º, aplicável quando o valor ofertado pelo licitante vencedor for inferior a 85% do orçamento estimado pela Administração. Nessa hipótese, a exigência de garantia suplementar atua como salvaguarda contra propostas potencialmente inexequíveis, mitigando o risco de inexecução contratual futura. Trata-se, portanto, de mecanismo que equilibra a busca por preços mais vantajosos com a necessidade de assegurar a viabilidade técnica e econômica da contratação.
18. Já na fase de execução contratual, assume centralidade a garantia de execução, prevista no art. 98, cuja finalidade é assegurar o adimplemento das obrigações pactuadas. Essa garantia pode ser exigida pela Administração como condição para a celebração do contrato e funciona como instrumento clássico de proteção contra inadimplementos, possibilitando a recomposição de prejuízos decorrentes de falhas na execução. Sua previsão reforça a lógica de transferência de riscos ao contratado, especialmente em contratações de maior vulto ou complexidade.
19. Além disso, a lei contempla hipóteses específicas em que a exigência de garantia se vincula a situações excepcionais ou a peculiaridades contratuais. É o caso da garantia exigida para pagamento antecipado, prevista no art. 145, § 2º, cuja finalidade é resguardar a Administração diante do risco inerente à antecipação de recursos financeiros ao contratado. Nessa situação, a garantia atua como condição de segurança, resguardando a restituição dos valores ou a adequada execução do objeto.
20. Por fim, merece destaque a garantia complementar prevista no art. 101, aplicável nos contratos em que a Administração entrega bens ao contratado, dos quais esse passa a ser depositário. Nesses casos, a exigência de garantia tem por objetivo proteger o patrimônio público sob guarda do particular, prevenindo riscos de extravio, dano ou utilização indevida dos bens disponibilizados para a execução contratual.

21. Em síntese, o regime de garantias instituído pela Lei 14.133/2021 evidencia uma abordagem sistêmica e orientada à gestão de riscos, distribuindo mecanismos de proteção ao longo das diversas etapas da contratação. Cada modalidade de garantia cumpre função específica, devendo sua exigência observar critérios de proporcionalidade, adequação e motivação, de modo a não restringir indevidamente a competitividade, mas, ao mesmo tempo, assegurar a integridade e a eficiência das contratações públicas.
22. Diante do exposto, não considero irregular a exigência de garantia da proposta no certame ora em análise, pois esse mecanismo assume especial relevância no contexto das licitações eletrônicas, notadamente aquelas conduzidas sob o modo de disputa aberto, que, embora ampliem a competitividade e democratizem o acesso aos certames, também têm produzido efeitos adversos sob a ótica da eficiência administrativa. Some-se a isso a sistemática instituída de também realizar a apresentação das propostas de preço antes da fase de habilitação.
23. A facilidade de participação, a inversão de fases em relação ao procedimento previsto na Lei 8.666/1993 e a dinâmica de lances sucessivos favorecem indiscutivelmente a entrada de licitantes que, muitas vezes, não possuem condições técnicas, operacionais ou econômico-financeiras compatíveis com o objeto licitado, ou que apresentam propostas sem o necessário grau de comprometimento com sua exequibilidade.
24. Como consequência, observa-se a multiplicação de situações em que o licitante melhor classificado não consegue comprovar os requisitos exigidos ou se recusa a formalizar a contratação, impondo à Administração a necessidade de reavaliar propostas subsequentes, reabrir fases procedimentais e prolongar a sessão pública.
25. Nesse cenário, a garantia de proposta atua como importante filtro de qualidade da competição, ao impor um custo inicial que tende a desestimular a participação de agentes descompromissados ou aventureiros, sem, contudo, inviabilizar a ampla concorrência. Ao exigir que o licitante demonstre, desde o momento da apresentação da proposta, um mínimo de comprometimento econômico com sua oferta, a Administração reduz a probabilidade de abandono do certame ou de condutas oportunistas, contribuindo para maior estabilidade e previsibilidade do procedimento.
26. Assim, a garantia de proposta não apenas protege o interesse público contra a frustração da contratação, mas também contribui para a racionalização da fase de julgamento, evitando a sobrecarga procedimental e promovendo maior eficiência na condução das licitações públicas.
27. Ademais, com as vênias de estilo, discordo da premissa utilizada pela unidade técnica segundo a qual a exigência de garantia de proposta somente se justificaria em contratações de elevada complexidade técnica. Tal compreensão restringe indevidamente o alcance do art. 58 da Lei 14.133/2021, cuja finalidade não se vincula exclusivamente à complexidade do objeto, mas, sobretudo, à necessidade de assegurar a seriedade e o comprometimento dos licitantes.

28. Em realidade, são justamente os objetos mais padronizados e de menor complexidade — como a construção de quadras escolares — que tendem a atrair maior número de participantes, inclusive empresas sem adequada capacidade técnica ou econômico-financeira, potencializando riscos de comportamento oportunista, abandono do certame ou inadimplemento contratual.
29. Nesses casos, a garantia de proposta revela-se instrumento ainda mais pertinente, pois contribui para qualificar a competição, desestimular a participação de agentes despreparados e preservar a eficiência do procedimento licitatório, sem prejuízo da observância dos princípios da proporcionalidade e da ampla concorrência.
30. Concluo que, embora a exigência de garantia de proposta não tenha sido suficientemente motivada pelo órgão promotor do certame, não é possível afirmar que sua previsão editalícia esteja materialmente equivocada, pois há plausibilidade jurídica em sua exigência, bem como inexistiu restrição concreta à competitividade no caso em exame. Ressalto, ainda, a necessidade de maturação jurisprudencial do tema sob o novo regime legal, nos termos que tratarei a seguir.
31. Portanto, no mérito, deixo de acolher a proposta de cientificação da unidade técnica e considero que esta representação deva ser julgada improcedente.

III

32. Existem outras várias questões e dúvidas sobre a exigência de garantia da proposta. O aspecto abordado pelo representante diz respeito exatamente ao momento em que deve ser exigida a garantia da proposta, pois o art. 58 da Lei 14.133/2021 dispõe que essa será apresentada “*no momento da apresentação da proposta*”, “*como requisito de pré-habilitação*”.
33. É possível antever duas distintas interpretações possíveis. A primeira delas seria no sentido de que a garantia de proposta deveria ser apresentada apenas após a fase de lances, quando o licitante melhor classificado é convocado a enviar a proposta final ajustada. Esse entendimento busca preservar o sigilo das propostas e a anonimização dos licitantes durante a disputa, evitando riscos de identificação prévia e eventuais conluíus, em consonância com princípios tradicionais das licitações e com a vedação penal à violação do sigilo.
34. Uma segunda visão do tema sustenta que a garantia deve ser exigida já no momento do cadastramento da proposta inicial, antes da fase de disputa. Para essa vertente de interpretação do texto legal, a exigência posterior tornaria a garantia ineficaz, pois o licitante poderia simplesmente deixar de apresentá-la e ser desclassificado sem qualquer ônus, esvaziando sua finalidade. Ademais a identificação prévia dos participantes não violaria o sigilo das propostas, desde que o sistema preserve o anonimato dos lances durante a disputa, sendo possível conciliar essa exigência com os princípios da legalidade, da eficiência e da impessoalidade.

35. Em um juízo preliminar do tema, alinho-me a essa segunda corrente interpretativa. Nesse sentido, gostaria de mencionar artigo intitulado “*O momento correto para apresentação da garantia de proposta nas licitações*”, de autoria de Augusto Nogueira e Murilo Jacoby Fernandes⁵. Os autores destacam que a controvérsia sobre o momento de apresentação da referida garantia desaparece nos casos em que a Administração opta pela inversão das fases (habilitação antes das propostas), hipótese em que a garantia pode ser exigida juntamente com os documentos de habilitação, sem conflito procedimental. Essa possibilidade evidencia que o problema não é normativo, mas operacional, decorrente da interação entre a lei e os sistemas eletrônicos de licitação.
36. Os referidos autores concluem que a exigência da garantia de proposta é válida, desde que devidamente justificada, mas o momento de sua apresentação ainda carece de uniformização. Assim, caberia ao edital disciplinar de forma clara o procedimento a ser adotado, enquanto não houver pacificação doutrinária ou regulamentar sobre o tema, sendo igualmente necessário que os sistemas eletrônicos se adaptem para viabilizar ambas as soluções possíveis.
37. Considero juridicamente defensável sustentar que a expressão “requisito de pré-habilitação”, constante do art. 58 da Lei 14.133/2021, conduz à interpretação de que a garantia de proposta deve ser exigida antes da fase de disputa, no momento do cadastramento da proposta. Contudo, é forçoso observar que essa não é uma conclusão pacífica, exigindo fundamentação cuidadosa.
38. O **caput** do art. 58 da Lei 14.133/2021 estabelece dois elementos normativos relevantes: (i) a garantia pode ser exigida “no momento da apresentação da proposta”; e (ii) possui natureza de “requisito de pré-habilitação”. A conjugação desses dois comandos indica que a garantia deve anteceder a análise da habilitação propriamente dita e, mais do que isso, deve estar presente desde o ingresso do licitante na disputa, funcionando como condição para sua participação válida. Essa leitura reforça a ideia de que a exigência deve ocorrer no momento inicial do certame, isto é, no cadastramento da proposta no sistema eletrônico.
39. Sob o ponto de vista funcional, essa interpretação também se mostra mais coerente com a finalidade da garantia de proposta, que é assegurar a seriedade da oferta e evitar comportamentos oportunistas. Caso se admita a apresentação da garantia apenas após a fase de lances, sua eficácia é significativamente reduzida, pois o licitante poderia simplesmente deixar de apresentá-la e ser desclassificado sem qualquer ônus, esvaziando o efeito dissuasório do instituto. Nesse sentido, a exigência prévia atua como verdadeiro filtro de entrada, alinhando-se à lógica de gestão de riscos introduzida pela nova lei.
40. Ademais, a qualificação da garantia como requisito de “pré-habilitação” sugere que ela não se confunde com os documentos típicos de habilitação

⁵ Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Artigo_Garantia-de-Proposta_Lei-no-14.133-2021_AN_v.1-2.pdf. Acesso em 27/4/2026.

(jurídica, técnica, fiscal ou econômico-financeira), mas representa uma condição anterior e autônoma, vinculada à própria admissibilidade da proposta. Em termos sistemáticos, isso aproxima a garantia de proposta de um pressuposto de participação, o que reforça a tese de sua exigência antes da fase competitiva.

41. Por outro lado, não se pode ignorar a objeção relevante apontada na doutrina: a exigência da garantia antes da fase de disputa pode tensionar o princípio do sigilo das propostas e da anonimização dos licitantes nas licitações eletrônicas. Contudo, conforme sustentado no artigo mencionado, essa dificuldade pode ser mitigada por soluções operacionais — como a anonimização dos licitantes após a verificação da garantia — sem inviabilizar a exigência antecipada. Além disso, a Lei 14.133/2021 não consagra expressamente o sigilo da identidade dos licitantes como princípio absoluto, mas sim o sigilo do conteúdo das propostas até sua abertura.
42. Em síntese, embora exista divergência doutrinária, é consistente — sob os planos literal, sistemático e teleológico — a interpretação de que a garantia de proposta, enquanto requisito de pré-habilitação, deve ser exigida no momento do cadastramento da proposta, antes da fase de disputa, como condição de participação válida no certame. Essa leitura privilegia a eficiência, a seriedade das propostas e a efetividade do procedimento licitatório, sem prejuízo da necessidade de ajustes operacionais nos sistemas eletrônicos e de adequada motivação no edital.

IV

45. Além da questão aventada pelo representante, relacionada ao momento de apresentação da garantia da proposta, exsurtem outras dúvidas relevantes sobre a instrumentalização do instituto, tais como sua conciliação com o sigilo do orçamento estimativo e os procedimentos a serem adotados para execução da referida garantia ou quando o certame licitatório é suspenso por um fato alheio à vontade da Administração.
46. A exigência de garantia de proposta revela particular dificuldade quando o orçamento estimativo da contratação é mantido sob sigilo, nos termos do art. 24 da Lei 14.133/2021. Isso porque o art. 58 da mesma lei limita a garantia a até 1% do valor estimado da contratação, parâmetro que, se não divulgado, impede o licitante de aferir com precisão o montante a ser garantido, gerando insegurança jurídica e risco de apresentação de garantia em valor inferior ou superior ao devido. Tal cenário pode conduzir à desclassificação por erro meramente formal, sem relação com a capacidade técnica ou econômica do licitante, além de potencialmente restringir a competitividade.
47. Para contornar essa dificuldade, a título de exemplo, o edital poderia estipular critérios claros e objetivos para cálculo da garantia — como a indicação de valor fixo, faixa de referência ou metodologia de apuração — de modo a compatibilizar o sigilo orçamentário com os princípios da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo.
48. Prosseguindo com a exposição de outras questões controversas sobre a operacionalização da garantia de participação, cito o alcance da expressão

“*não apresentação dos documentos para a contratação*” como hipótese autorizadora da execução de tal garantia. De um lado, há uma leitura estrita do dispositivo, segundo a qual a execução da caução, da fiança ou do seguro somente seria cabível nas hipóteses taxativamente previstas — recusa em assinar o contrato ou efetiva ausência de apresentação dos documentos exigidos. Nessa perspectiva, a simples apresentação de documentos considerados insuficientes ou inadequados para comprovar a habilitação não se equipararia à sua não apresentação, sob pena de ampliação indevida de uma medida sancionatória excepcional, que deve ser interpretada restritivamente.

49. De outro lado, seria possível entendimento mais ampliativo, segundo o qual a apresentação de documentos que não atendem minimamente às exigências editalícias poderia, em determinadas circunstâncias, ser equiparada à não apresentação, sobretudo quando evidenciada inconsistência relevante entre a declaração de atendimento aos requisitos e a documentação efetivamente apresentada. Essa posição se apoiaria na ideia de que o licitante apresenta declaração e assume compromisso com a veracidade e suficiência de suas informações, de modo que a incapacidade de comprovar o declarado poderia indicar comportamento incompatível com a boa-fé.
50. No que tange à necessidade de processo sancionador, a execução da garantia de proposta, prevista no art. 58, § 3º, da Lei 14.133/2021, deve ser analisada em conjunto com as condutas tipificadas no art. 155 da mesma lei, especialmente aquelas descritas nos incisos IV (deixar de entregar a documentação exigida para o certame), V (não manter a proposta) e VI (não celebrar o contrato ou não apresentar a documentação para a contratação). Embora tais comportamentos configurem infrações administrativas sujeitas às sanções do art. 156 do aludido diploma legal, a execução da garantia não se confunde com essas penalidades, possuindo natureza assecuratória, como consequência jurídica vinculada ao descumprimento de obrigações assumidas pelo licitante no âmbito do certame.
51. Não obstante, julgo que a vinculação legal não autoriza a execução automática da garantia. Ainda que não seja necessária a instauração de processo sancionador formal — exigido para aplicação das penalidades do art. 156 da nova Lei de Licitações e Contratos —, a Administração deve instaurar ao menos um procedimento administrativo prévio simplificado, apto a verificar a ocorrência concreta das condutas tipificadas no art. 155 da mesma lei e a permitir que o licitante se manifeste. Isso se mostra especialmente relevante em hipóteses interpretativas, como quando há discussão sobre se a documentação apresentada é inexistente ou apenas insuficiente, ou ainda quando o licitante alega fato superveniente que justificaria a não manutenção da proposta.
52. Dessa forma, a execução da garantia de proposta ocupa posição intermediária no regime jurídico da lei: decorre de hipóteses objetivamente previstas — ligadas às infrações dos incisos IV, V e VI do art. 155 da Lei 14.133/2021 —, mas sua concretização exige verificação administrativa e decisão motivada. Assim, embora não demande o rito completo de um processo sancionador, deve respeitar o contraditório em sua dimensão mínima, assegurando a legalidade do ato e evitando sua invalidação por afronta ao devido processo

legal.

53. Por derradeiro, quando o certame licitatório é suspenso por fato alheio à vontade da Administração — como decisões judiciais, determinações de órgãos de controle ou outros eventos de força maior —, impõe-se a adoção de providências pautadas na segurança jurídica, na transparência e na preservação da isonomia entre os licitantes.
54. Com efeito, é necessário resguardar a validade das propostas e dos documentos já apresentados, promovendo, se for o caso, a prorrogação dos prazos de validade das garantias e a reabertura de oportunidades para atualização de documentos vencidos, evitando prejuízo aos participantes.
55. Superada a causa da suspensão, a Administração deveria retomar o procedimento a partir da fase em que foi interrompido, assegurando comunicação prévia aos licitantes e prazo razoável para reorganização de suas propostas, podendo inclusive reabrir etapas procedimentais quando houver risco de comprometimento da competitividade.
56. Ocorre que, em situações de suspensão prolongada, ganha relevo a análise acerca da manutenção das garantias de proposta eventualmente prestadas pelos licitantes. Considerando que tais garantias possuem prazo de vigência e implicam custos financeiros aos participantes, a sua exigência por período excessivo, sem perspectiva concreta de retomada do certame, pode revelar-se desproporcional.
57. Nesse contexto, deveria ser sopesada a possibilidade de devolução antecipada das garantias, mediante decisão motivada da Administração, sem prejuízo de que, por ocasião da retomada do procedimento, seja novamente exigida a apresentação da garantia, observadas as condições atualizadas do edital. Tal solução harmonizaria a proteção ao interesse público com os princípios da razoabilidade e da competitividade, evitando impor ônus indevido aos licitantes em decorrência de circunstâncias alheias à sua atuação.
58. Em princípio, todas essas diversas questões procedimentais recomendariam a eventual regulamentação do tema e a adaptação dos sistemas informatizados que processam as licitações públicas. Nesse sentido, minha assessoria apurou que a plataforma Compras.gov.br não está adaptada para permitir a apresentação da garantia da proposta de forma dissociada dos documentos de habilitação, de forma que não é possível que as licitantes a apresentem antes da fase de lances.
59. Enquanto os sistemas eletrônicos do Governo Federal não permitirem a apresentação da garantia antes dos lances com preservação da anonimização, não se deve responsabilizar o gestor por adotar a solução operacional possível, desde que prevista claramente no edital, bem como preserve a isonomia, a publicidade do procedimento, o sigilo do conteúdo das propostas até a abertura e a efetividade mínima do instituto.
60. Então, proponho recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que promova os ajustes cabíveis na plataforma



Compras.gov.br, de forma a prever a possibilidade de apresentação prévia garantia da proposta como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas nesse sistema de licitações, bem como para que edite ato normativo regulamentando o uso da garantia da proposta nas licitações da Administração Pública Federal.

61. Também caberia promover melhorias nas minutas padronizadas de editais da Advocacia-Geral da União, de forma a melhor disciplinar os diversos aspectos envolvidos no emprego da garantia da proposta, de forma que deve ser recomendado à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) que, enquanto o regulamento sugerido no subtópico acima não for editado, avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a disciplinar a utilização da garantia da proposta no certame licitatório, abrangendo os seguintes aspectos, entre outros:

- a) o momento de apresentação da garantia da proposta;
- b) a compatibilização da exigência de garantia da proposta quando utilizado o sigilo do orçamento estimativo da contratação;
- c) os pressupostos para execução da referida garantia, tal como a possibilidade de acioná-la em virtude da não apresentação ou apresentação incompleta dos documentos exigidos para a contratação, assim como a necessidade ou não de instauração de processo sancionador prévio; e
- d) o tratamento a ser dado à garantia da proposta nos casos em que o procedimento licitatório é suspenso por período indeterminado pelo órgão promotor do certame.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1128/2026 – TCU – Plenário

- 1. Processo nº TC 006.548/2026-1.
- 2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
- 3. Interessados/Responsáveis: não há.
- 4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA.
- 5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 8. Representação legal: Risoneide Almeida Ferreira, representando Krmd Transportes e Edificações Ltda.
- 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis



irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica (CE) 90.002/2026 sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com valor estimado de R\$ 2.104.807,72, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia para a execução da obra de retomada e conclusão da construção da quadra escolar coberta com vestiário em Maragogipinho, no citado município,

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 representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que:

9.2.1. promova os ajustes cabíveis na plataforma Compras.gov.br, de forma a prever a possibilidade de apresentação prévia garantia da proposta como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas nesse sistema de licitações;

9.2.2. edite ato normativo regulamentando o uso da garantia da proposta nas licitações da Administração Pública Federal;

9.3. recomendar à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) que, enquanto o regulamento sugerido no subtópico acima não for editado, avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a disciplinar a utilização da garantia da proposta no certame licitatório, abrangendo os seguintes aspectos, entre outros:

9.3.1 o momento de apresentação da garantia da proposta;

9.3.2. a compatibilização da exigência de garantia da proposta quando utilizado o sigilo do orçamento estimativo da contratação;

9.3.3. os pressupostos para execução da referida garantia, tal como a possibilidade de acioná-la em virtude da não apresentação ou apresentação incompleta dos documentos exigidos para a contratação, assim como a necessidade ou não de instauração de processo sancionador prévio; e

9.3.4. o tratamento a ser dado à garantia da proposta nos casos em que o procedimento licitatório é suspenso por período indeterminado pelo órgão promotor do certame;

9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e à Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1128-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA



Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.341/2025-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Ministério da Previdência Social e Ministério do Planejamento e Orçamento

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. FUNÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL. SUBSÍDIO ÀS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2025. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE QUE RESULTADOS DE MONITORAMENTOS E AVALIAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TENHAM SIDO OBSERVADOS NA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO. DEFICIÊNCIAS NAS EXECUÇÕES FÍSICA E FINANCEIRA DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ASSOCIADAS AOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA 2314, SEM JUSTIFICATIVAS CONSISTENTES. FALTA DE COMPLETUDE DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS ESTRATÉGICO E GERAL. BAIXA ADOÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO DAS METAS ASSOCIADAS AOS INDICADORES ANALISADOS. RESULTADOS INFERIORES À META EM INDICADORES DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA 2314. LIMITAÇÕES NA DEMONSTRAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE RECURSOS EXECUTADOS, ENTREGAS E RESULTADOS. RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. APENSAMENTO ÀS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Previdência Social, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do País, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2. A presente fiscalização decorre do Acórdão 441/2025-Plenário e integra o conjunto de análises que subsidia o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, em especial a elaboração do Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

3. Na análise das contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024, primeiro ano de vigência do PPA 2024–2027, esta Corte de Contas ressaltou a elevada materialidade do Programa 2314 – Previdência Social, com forte concentração de recursos na concessão de benefícios previdenciários. Na ocasião, foram apontadas fragilidades na definição de metas e indicadores, bem como desafios operacionais na prestação de serviços previdenciários, especialmente quanto à redução

de estoques de requerimentos e de recursos, à reabilitação profissional e à gestão da perícia médica (Acórdão 1.326/2025-Plenário).

4. Nesse contexto, a presente auditoria teve por objetivo avaliar se a atuação estatal na função Previdência Social, no exercício de 2025, observou os princípios da boa governança pública e do planejamento governamental, especialmente quanto à consistência dos instrumentos de planejamento, à coerência entre planejamento e orçamento e à efetividade dos resultados alcançados, nos termos do art. 228, § 2º, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU.

5. Para a consecução do trabalho, foram examinados os instrumentos de planejamento e orçamento do PPA 2024–2027 e da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025, a execução orçamentária e o desempenho de indicadores, no âmbito do Programa 2314 - Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania, sob gestão do Ministério da Previdência Social e de órgãos relacionados.

6. A metodologia combinou análise documental, exame de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), avaliação de indicadores e metas, e análises comparativas de indicadores socioeconômicos.

7. Após a conclusão dos trabalhos, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) elaborou o relatório transcrito parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes:

“5. O escopo do trabalho abrangeu a análise dos atributos legais e gerenciais do Programa 2314, com foco na qualidade dos objetivos, indicadores, metas e entregas, abordando: (i) a verificação do grau de alcance das metas dos objetivos específicos e das entregas no exercício de 2025, com análise de desvios e das respectivas justificativas; (ii) o exame da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento (PPA 2024–2027) e a execução orçamentária (LOA 2025); (iii) a avaliação da consistência metodológica do processo de planejamento, incluindo a adoção de modelo lógico, teoria da mudança e incorporação de avaliações anteriores; (iv) a análise da relação entre a execução financeira e as entregas físicas realizadas; (v) a avaliação da qualidade dos objetivos, indicadores e metas, incluindo sua regionalização; e (vi) a análise do impacto no desenvolvimento econômico e social, com apoio de referenciais comparativos internacionais.

6 A auditoria adotou como critérios os dispositivos constitucionais, legais e normativos que estruturam o sistema de planejamento e orçamento público, a governança pública e o monitoramento e avaliação de políticas públicas, com destaque para os arts. 3º, 21, 37 e 165 da Constituição Federal; a Lei 4.320/1964; a Lei 14.802/2024 (PPA 2024–2027); e o Decreto 9.203/2017, bem como referenciais técnicos relacionados à qualidade da informação e à avaliação de políticas públicas.

7 Os procedimentos metodológicos compreenderam análise documental dos instrumentos de planejamento e monitoramento, exame do desempenho dos indicadores, avaliação das justificativas registradas, análise da execução orçamentária e financeira e levantamento de indicadores de desenvolvimento econômico e social, com vistas à contextualização do desempenho observado. Os detalhes metodológicos encontram-se descritos no Apêndice B.

8 A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Intosai, não tendo sido impostas restrições significativas aos exames.

9 O relatório está estruturado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a visão geral do objeto auditado; em seguida, são expostas as respostas às questões e subquestões de auditoria, acompanhadas dos respectivos achados; na sequência, são apresentadas as conclusões, que sintetizam os principais resultados do trabalho; e, por fim, as propostas de encaminhamento. Ao

final, os apêndices reúnem os comentários dos gestores e as respectivas análises e a metodologia adotada.

VISÃO GERAL

10 O Programa 2314 – Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania integra o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, instituído pela Lei 14.802/2024, como único programa finalístico da função Previdência Social, voltado à ampliação da cobertura previdenciária, à melhoria da eficiência na concessão e gestão de benefícios, ao fortalecimento da governança dos regimes previdenciários e à sustentabilidade do sistema.

11 No âmbito da dimensão estratégica do PPA, embora não faça parte dos programas prioritários, encontra-se alinhado aos objetivos de desenvolvimento econômico e social, com ênfase na redução das desigualdades e na ampliação da proteção social, em consonância com compromissos nacionais e internacionais, especialmente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 (Erradicação da pobreza), 10 (Redução das desigualdades) e 16 (Paz, justiça e instituições eficazes).

12 Os programas do PPA contam com fontes de financiamento orçamentárias e não orçamentárias, podendo estas últimas assumirem diferentes naturezas. No caso do Programa 2314, a fonte não orçamentária é composta por subsídios tributários. Para esse programa, foram estimados os seguintes recursos:

Tabela 1 – Recursos do PPA, Programa 2314, para o exercício de 2025 (em R\$ bilhões)

Fonte de financiamento	Recursos para 2025	Recursos PPA 2024-2027
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	982,8	3.928,0
Não-Orçamentária (Subsídios Tributários)	56,9	229,6
Total	1.039,7	4.157,6

Fonte: PPA 2024-2027 - Anexo II, tabelas 4 e 6

13 Para fins desta auditoria, destacam-se os objetivos específicos com interface direta com a alocação e execução de recursos orçamentários e com a mensuração de resultados, operacionalizados por indicadores e metas definidos no PPA.

14 O desempenho é aferido por indicadores com metas anuais, que mensuram resultados finalísticos e operacionais da prestação de serviços, destacando-se: cobertura previdenciária da população ocupada; tempo médio de decisão de benefícios e de tramitação recursal; produtividade recursal; percentual de requerimentos concluídos automaticamente; tempo de espera para perícia médica; e percentual de segurados reabilitados.

15 A apuração dos indicadores baseia-se em sistemas estruturantes e bases administrativas, incluindo registros do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), bem como bases estatísticas oficiais, a exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) e informações produzidas por órgãos responsáveis pela coordenação, supervisão e regulação da política previdenciária, como o Ministério da Previdência Social e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

[...]



17. O monitoramento ocorre no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no qual são registradas informações relativas ao desempenho financeiro e físico, assim como justificativas para eventuais desvios em relação às metas.

18. A relevância do Programa 2314 decorre de sua elevada materialidade no orçamento público federal e de seu papel central na proteção social, considerando que concentra parcela significativa dos recursos destinados à função Previdência Social e impacta diretamente a renda, a segurança econômica e o bem-estar da população.

19. Por fim, para melhor entendimento do objeto seguem os atributos do Programa 2314:

Tabela 2 – Objetivos e indicadores relacionados ao Programa 2314

Objetivos Estratégicos:

Assegurar proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, com sustentabilidade financeira.

Objetivo Geral:

1286 - Assegurar o Acesso à Previdência Social, Melhorando a Prestação dos Serviços, Ampliando a Cobertura Previdenciária, Promovendo a Equidade, a Sustentabilidade e o Fortalecimento dos Regimes, para Garantia da Proteção Social

0048 - Fomentar o Regime de Previdência Complementar, com a Ampliação da Cobertura e da Garantia da Proteção Social aos Participantes	8846 - Montante de Ativos do Regime de Previdência Complementar	2,98 (trilhões)
0104 - Ampliar a Cobertura Previdenciária, com Foco na Educação e Comunicação, para Proteção do Cidadão	8964 - Proporção de Trabalhadores em Idade Ativa que Participam de Algum Regime de Previdência Social	70,79 (%)
0106 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade e Reduzir o Tempo de Julgamento das Decisões Recursais	8970 - Tempo Médio de Tramitação de Recurso no Conselho de Recursos da Previdência Social	183 (dias)
0124 - Fortalecer a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social	9018 - Percentual de RPPS com Classificação “A” e “B” no Índice de Situação Previdenciária	29,15 (%)
0155 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade na Prestação dos Serviços e Benefícios Previdenciários	9094 - Tempo Médio de Decisão dos Requerimentos de Benefícios Previdenciários	44 (dias)*

*Meta Regionalizada: NE: 49 (dias); N/CE: 46 (dias); SE I: 29 (dias); SE II: 46 (dias); SE III: 44 (dias); S: 50 (dias).

0048 - Fomentar o Regime de Previdência Complementar, com a Ampliação da Cobertura e da Garantia da Proteção Social aos Participantes	8850 - Índice de Cobertura do Segmento Fechado de Previdência Complementar	4,02 (%)
0104 - Ampliar a Cobertura Previdenciária, com Foco na	9087 - Número de Pessoas Informadas nas Ações Educativas do Programa de	412.000 (pessoas)**

<i>Educação e Comunicação, para Proteção do Cidadão</i>	<i>Educação Previdenciária</i>	
<i>0106 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade e Reduzir o Tempo de Julgamento das Decisões Recursais</i>	<i>8988 - Índice de Produtividade Recursal</i>	<i>160 (número absoluto)</i>
	<i>12905 - Índice de Reforma de Decisão</i>	<i>15 (%)</i>
<i>0124 - Fortalecer a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social</i>	<i>9024 - Número de Profissionais de RPPS com Certificação Profissional</i>	<i>17.000 (profissional capacitado)</i>
	<i>9026 - Número de Regimes Próprios de Previdência Social com Certificação do Pró-Gestão RPPS</i>	<i>280 (certificados acumulados)</i>
	<i>9102 - Percentual de Requerimentos de Benefícios Previdenciários Concluídos de Forma Automática</i>	<i>23 (%)</i>
<i>0155 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade na Prestação dos Serviços e Benefícios Previdenciários</i>	<i>9104 - Percentual de Segurados Reabilitados</i>	<i>20 (%)***</i>
	<i>9132 - Tempo Médio de Espera do Agendamento de Perícia Médica</i>	<i>30 (dias)</i>
	<i>9133 - Número de Unidades com Teleperícia Funcionais</i>	<i>347 (número absoluto)</i>
**Meta Regionalizada: NE: 8.100 (pessoas); N/CE: 116.500 (pessoas); SE I: 60.100 (pessoas); SE II: 60.100 (pessoas); SE III: 45.100 (pessoas); S: 50.100 (pessoas).		
***Meta Regionalizada: NE: 15 (%); N/CE: 19 (%); SE I: 37 (%); SE II: 18 (%); SE III: 12 (%); S: 19 (%).		

Fonte: PPA 2024-2027: Relatório de Atributos Legais e Infralegais – Programas Finalísticos

AVALIAÇÃO DA FUNÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2025

LEGITIMIDADE DA FUNÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2025

A gestão dos programas da função de governo previdência social, em 2025, foi legítima, considerando o alinhamento da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, a racionalidade do processo decisório e a utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão?

A alocação de recursos orçamentários e a execução do programa da função Previdência Social foi coerente com o PPA?

20 O exame evidenciou coerência vertical formal entre o Plano Plurianual 2024-2027 e a Lei Orçamentária Anual de 2025, uma vez que os objetivos específicos da política previdenciária encontram correspondência em ações orçamentárias executadas no exercício de 2025.

21 Contudo, sob a perspectiva material, verifica-se que a execução financeira da função permanece fortemente concentrada em despesas obrigatórias, que não se vinculam diretamente às estruturas programáticas do PPA, mesmo que constituam o principal instrumento de concretização da política pública.

22 As ações associadas aos objetivos do planejamento apresentam baixa participação relativa no orçamento, desempenhando predominantemente funções de suporte institucional, operacional e de gestão.

23 Referida configuração limita a capacidade do PPA de refletir de forma abrangente o desempenho da política previdenciária, na medida em que a principal dimensão financeira da função — materializada em despesas obrigatórias — não está plenamente incorporada às estruturas programáticas de objetivos, indicadores e metas, comprometendo a análise da relação entre recursos executados e resultados obtidos.



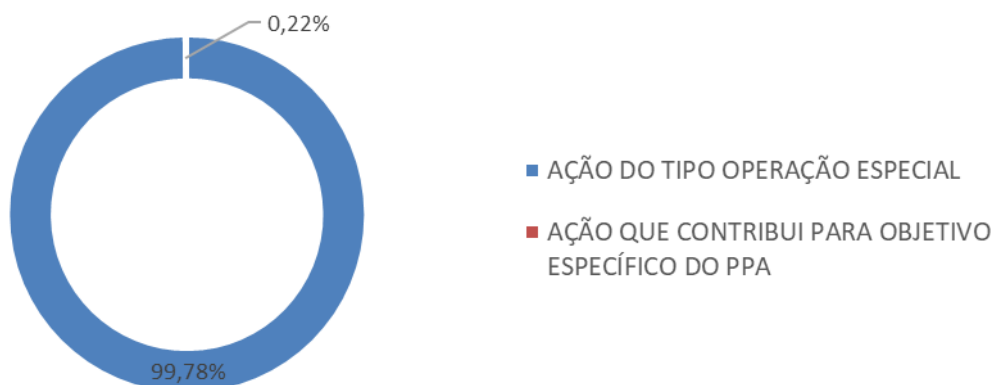
Tabela 3 – Dotações Orçamentárias do Programa 2314 para o exercício de 2025

<i>Ação/Objetivo Específico</i>	<i>Dotação Atualizada</i>
<i>Ação do tipo Operação Especial - 00SJ - Benefícios Previdenciários</i>	<i>R\$ 981.279.129.697,00</i>
<i>Ação do tipo Operação Especial - 009W - Compensação Previdenciária</i>	<i>R\$ 6.652.154.393,00</i>
<i>Ação do tipo Operação Especial - 00XK - Ressarcimento aos beneficiários do RGPS</i>	<i>R\$ 3.312.824.545,00</i>
<i>0155 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade na Prestação dos Serviços e Benefícios Previdenciários</i>	<i>R\$ 2.128.598.359,00</i>
<i>0106 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade e Reduzir o Tempo de Julgamento das Decisões Recursais</i>	<i>R\$ 13.061.321,00</i>
<i>0048 - Fomentar o Regime de Previdência Complementar, com a Ampliação da Cobertura e da Garantia da Proteção Social aos Partecipantes</i>	<i>R\$ 2.752.328,00</i>
<i>0124 - Fortalecer a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social</i>	<i>R\$ 2.041.564,00</i>
<i>0104 - Ampliar a Cobertura Previdenciária, com Foco na Educação e Comunicação para Proteção do Cidadão</i>	<i>R\$ 400.000,00</i>
TOTAL	R\$ 993.390.962.207,00

Fonte: Siop. Elaboração da equipe de auditoria.

Nota: A vinculação das ações orçamentárias aos objetivos específicos do PPA não consta de classificação oficial, tendo sido realizada pela equipe de auditoria com base na análise qualitativa da descrição das ações e de seus planos orçamentários.

Figura 1 – Distribuição das dotações orçamentárias do Programa 2314, por tipo de ação, no exercício de



2025

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria, dados do Siop.

As decisões-chave que orientaram a elaboração e a execução do programa orçamentário 2314 (PPA e LOA) foram baseadas em evidências e os resultados de monitoramentos e avaliações anteriores foram utilizados para aprimorar o ciclo de planejamento e gestão, em observância ao dever constitucional de avaliação?

Achado 1 – Não há evidências de que os resultados de monitoramentos e de avaliações das políticas públicas foram observados na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA e LOA)

24 A análise dos processos examinados não identificou elementos que permitam concluir que os resultados de monitoramentos e avaliações de políticas públicas tenham sido utilizados de maneira estruturada e recorrente para subsidiar o planejamento, a priorização e a execução do programa orçamentário. Nesse contexto, verificou-se que os instrumentos de planejamento não incorporaram, de maneira demonstrável, o disposto no art. 165, § 16, da Constituição Federal.

25 Nos termos do artigo 37, § 16, da Constituição Federal, a administração pública deve realizar avaliações periódicas das políticas públicas, com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, de modo a subsidiar o controle social, o aprimoramento da gestão e o processo decisório. Observou-se que o MPS realizou avaliações nos últimos anos, a exemplo das divulgadas em [Informes de Previdência Social](#). O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do MPO também realizou [avaliações na função de Previdência social](#), a exemplo da avaliação da política de concessão de subsídio tributário a benefícios previdenciários e FAPI (Fundo de Aposentadoria Programada Individual). Entretanto, na documentação dos processos auditados, não há evidência de observância ao resultado de avaliações.

26 Para verificar a observância desse dispositivo constitucional, foram analisados quatro processos administrativos SEI, conforme documentação disponibilizada pelo Ministério da Previdência Social, relacionados à elaboração do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual:

- a) SEI 10128.010826/2024-80 - Subsídios para a elaboração da Mensagem Presidencial do PLOA-2025 - MPS;
- b) SEI 14.022.065435/2024-31 - Subsídios para a elaboração da Mensagem Presidencial do PLOA-2025 – INSS;
- c) SEI 10128.015611/2024-55 - Aprovação da PLOA da Previdência Social; e
- d) SEI 10128.107806/2023-40 – Trajetória de elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 do Ministério da Previdência Social.

27 A análise dos processos examinados evidência que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no âmbito do processo SEI 14.022.065435/2024-31, apresentou, em relatório conjunto (peça 35, p. 3), linhas estratégicas de atuação, entre as quais o combate a fraudes, a recuperação de créditos e a modernização tecnológica de seus processos.

28 De forma complementar, verificou-se que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no processo SEI 10128.01826/2024-80, adotou parâmetros macroeconômicos como base para a estimativa dos custos associados à concessão e manutenção dos benefícios previdenciários.

29 No âmbito do Ministério da Previdência, a PLOA 2025 foi aprovada pelo Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), ocorrida durante a 306ª Reunião Ordinária. Na ocasião, ficou consignado que seria necessário suplementação de R\$ 545 milhões em despesas discricionárias, bem como a autorização para a admissão de novos servidores públicos para a carreira do Seguro Social do INSS. Porém, não foram identificadas menções ou referências a resultados de monitoramentos ou avaliações de políticas públicas que subsidiassem as deliberações orçamentárias (processo SEI 10128.015611/2024-55).

30 Não obstante a existência dessas análises específicas no processo do PLOA, relacionadas a estratégias operacionais do INSS e à metodologia de projeção de despesas previdenciárias, mencionadas iniciativas não se caracterizam como avaliações periódicas e sistemáticas de políticas públicas, nos termos exigidos pelo art. 37, § 16, da Constituição Federal.



31 *No que se refere ao Plano Plurianual do Ministério da Previdência Social, foi analisado o processo SEI 10128.107806/2023-40, o qual registra as etapas e procedimentos adotados na elaboração do Plano 2024-2027.*

32 *Consta dos autos que o referido Plano foi construído por meio de oficinas temáticas, ações de capacitação, observância de controle metodológico conduzido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, além de validações internas no âmbito do Ministério da Previdência Social e posterior validação final pela autoridade máxima da pasta, evidenciando um processo decisório estruturado, racional e aderente a padrões técnicos.*

33 *Conquanto o PPA do MPS tenha sido formulado conforme boa técnica e com processo decisório racional, não foram identificadas, no processo analisado, avaliações anteriores de políticas públicas que tenham subsidiado sua elaboração, de modo que não restou demonstrado o cumprimento do comando constitucional previsto no art. 165, § 16, da Constituição Federal.*

34 *A análise dos processos administrativos examinados não evidenciou a existência de documentos técnicos, relatórios avaliativos, notas explicativas ou demonstrativos analíticos que indiquem a consideração estruturada dos resultados de avaliações anteriores na definição dos objetivos estratégicos, dos objetivos específicos, dos indicadores, das metas ou das dotações orçamentárias propostas. Tampouco se verificou a presença de metodologia, rito formal ou instância decisória que assegurasse a incorporação obrigatória de evidências avaliativas ao ciclo de planejamento e orçamento.*

35 *Sobre o tema, o Ministério da Previdência Social esclareceu que o PPA 2020-2023 teve a política pública Previdência Social sob gestão do Ministério da Economia até meados de 2021 e, posteriormente, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência até dezembro de 2022, tendo o Ministério da Previdência Social sido oficialmente recriado em janeiro de 2023 (peça 27, p. 2).*

36 *Sem a utilização do resultado de avaliações das políticas públicas, aumenta-se a possibilidade de alocação ineficiente de recursos, de desalinhamento entre objetivos e indicadores, e por fim, de transparência e accountability, pela falta de demonstrativos que conectem avaliação e decisão orçamentária.*

37 *Diante do exposto, recomenda-se que o Ministério da Previdência Social assegure que os resultados dos monitoramentos e das avaliações das políticas previdenciárias sejam formalmente incorporados ao processo de formulação e revisão das leis de programas orçamentários. Essa providência visa subsidiar a tomada de decisão governamental, contribuir para a otimização da alocação de recursos públicos e potencializar o impacto social das intervenções estatais, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e da governança pública.*

EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE DA FUNÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 2025

A gestão dos recursos públicos na função de governo foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do País?

A Administração Pública cumpriu o dever de executar as programações orçamentárias da função de governo, de modo a garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, conforme o art. 165, § 10, da Constituição Federal?

38 *A análise indica limitações na demonstração da correspondência entre os recursos executados e as entregas realizadas **no âmbito dos planos orçamentários associados aos objetivos específicos** do Programa 2314, o que compromete a verificação do cumprimento do dever previsto no art. 165, §10, da Constituição Federal nesse conjunto de ações.*

39 No exercício de 2025, a função Previdência Social apresentou execução financeira global de aproximadamente R\$ 991,9 bilhões em despesa liquidada, frente a uma dotação atualizada de cerca de R\$ 993,3 bilhões, correspondendo a uma execução próxima de 99,9%. Essa execução concentrou-se nas ações classificadas como operações especiais, especialmente 00SJ – Benefícios Previdenciários, 009W – Compensação Previdenciária e 00XK – Ressarcimento aos Beneficiários do RGPS por Descontos Indevidos, responsáveis por praticamente toda a execução da função.

40 Esse resultado evidencia a execução das programações relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários, que materializam diretamente a política pública.

41 O exame realizado para responder esta questão concentrou-se nas ações e planos orçamentários vinculados aos objetivos específicos do Programa 2314, relacionados ao funcionamento, à gestão e ao aprimoramento da política previdenciária.

42 Nesse conjunto, verificou-se que nove dos dezoito planos orçamentários examinados apresentaram ocorrência de ao menos uma das seguintes situações:

- a) não alcance de metas físicas;
- b) superação significativa de metas físicas; ou
- c) divergência entre execução física e execução financeira, sem justificativa consistente.

43 Essas ocorrências são detalhadas no Achado 2 no qual são apresentados os casos identificados, as evidências analisadas e os elementos que fundamentam a conclusão.

44 Diante disso, com base nas informações disponíveis, embora a execução das programações relacionadas ao pagamento de benefícios tenha ocorrido em nível adequado, no conjunto das programações analisadas, não é possível afirmar que a execução das programações associadas aos objetivos específicos do Programa 2314 evidencie, de forma mensurável e adequadamente justificada, a realização das entregas a elas vinculadas, nos termos do art. 165, §10, da Constituição Federal.

Achado 2 - Deficiências na execução física e financeira das programações orçamentárias associadas aos objetivos específicos do Programa 2314, sem justificativas consistentes

45 A análise das programações orçamentárias vinculadas aos objetivos específicos do Programa 2314 evidenciou ocorrências de não alcance de metas físicas, superação significativa de metas e desalinhamento entre execução física e execução financeira, sem que as justificativas registradas no sistema de monitoramento apresentassem consistência suficiente para explicar os desvios observados.

46 Nos termos do art. 165, §10, da Constituição Federal, a execução das programações deve assegurar a entrega de bens e serviços à sociedade, o que pressupõe a análise articulada entre execução física e financeira, acompanhada de justificativas adequadas para eventuais discrepâncias. Esse referencial exige que as informações registradas nos sistemas de monitoramento permitam compreender, de forma objetiva, as causas dos desvios e sua relação com os resultados alcançados.

47 No conjunto analisado, verificou-se que, em nove dos dezoito planos orçamentários (PO) que compõem o Programa 2314, ocorreu ao menos uma das seguintes situações: não alcance de metas físicas, extrapolação significativa das metas físicas sem acompanhamento da execução orçamentária ou divergência relevante entre execução física e execução financeira, sem justificativas consistentes.

48 As ocorrências identificadas estão sintetizadas na Tabela 4, que apresenta os dados de execução física e financeira das programações analisadas, bem como a avaliação das justificativas registradas no sistema de monitoramento.

Tabela 4 – Execução física e financeira e avaliação das justificativas das programações analisadas (2025)

2591 / PO 0001	Sustentabilidade dos Serviços de Perícia Médica (perícia realizada)	48,61%	78,92%	Não alcance + desalinhament o físico-financeiro	Ausência de justificativa no sistema de monitoramento, limitou-se à menção de desconexão entre gasto e entrega
2292 / PO 0004	Gestão das Bases de Dados Previdenciárias (cidadão incorporado)	47,90%	99,80%	Não alcance + desalinhament o físico-financeiro	Menciona alterações normativas, sem demonstrar sua repercussão concreta sobre o resultado físico
212S / PO 0005	Apoio Logístico aos Órgãos Colegiados da Previdência Social (reunião realizada)	59,52%	71,11%	Não alcance	Ausência de justificativa no sistema de monitoramento, limitou-se à menção de desconexão entre gasto e entrega
212S / PO 0001	Sustentabilidade e Fomento do Regime de Previdência Complementar (ação desenvolvida)	90,00%	37,56%	Não alcance + desalinhament o físico-financeiro	Menciona que alterações normativas internas influenciaram positivamente o atingimento da meta física, sem especificar quais foram essas alterações nem de que forma impactaram os resultados. Aponta a existência de desconexão entre a execução física e a financeira.
21FT / PO 0002	Teleatendimento Previdenciário (atendimento realizado)	87,24%	95,73%	Não alcance	Justificativa apresentada sem detalhamento dos fatores que impactaram o desempenho: "Situação da execução: paralisada, suspensa ou descontinuada."
2292 / PO 0008	Processamento de Dados Previdenciários (benefício processado)	93.930,34 %	58,25%	Extrapolação significativa + desalinhament o físico-financeiro	Não esclarece as razões da superação nem da relação entre resultado físico e execução financeira
20GN / PO 0000	Educação Previdenciária e Financeira (pessoa informada)	317,95%	83,68%	Extrapolação significativa	Indica inclusão de resultados de mídias digitais, evidenciando alteração do critério de mensuração sem revisão formal
2015 / PO 0001	Funcionamento do CRPS (processo analisado)	119,80%	6,08%	Desalinhament o físico-financeiro	Informa que a dotação orçamentária e a criação de uma nova unidade relevante para a meta impactaram o alcance da

					meta. Não apresenta explicação para a discrepância entre execução física e financeira
					Informa como fatores que influenciaram o alcance da meta: a necessidade de responder a eventos urgentes e imprevisíveis; mudanças significativas na demanda (muito superiores ou inferiores ao previsto); parcerias e outros fatores externos. Adicionalmente, indica que a meta se tornou obsoleta ou irrelevante ao longo do tempo. Contudo, não apresenta explicação para a discrepância entre a execução física e a execução financeira
212S / PO 0002	Desenvolvimento e Sustentabilidade do RGPS (ação desenvolvida)	200,00%	9,17%	Desalinhament o físico-financeiro	

Fonte: Siop. Elaboração e análise das justificativas realizadas pela equipe de auditoria.

49 As evidências analisadas indicam que as justificativas registradas no Siop, em parte relevante das programações examinadas, não apresentam conteúdo suficiente para explicar os desvios observados, seja por ausência de registro, seja por generalidade ou por não estabelecerem relação entre execução física, execução financeira e fatores condicionantes do desempenho.

50 Esse padrão pode estar associado, entre outros fatores, à insuficiência nos procedimentos de monitoramento e registro das informações, à ausência de padronização mínima quanto ao conteúdo das justificativas e à insuficiente integração entre as dimensões física e financeira no planejamento orçamentário e no acompanhamento da execução orçamentária.

51 Como efeito, verifica-se limitação na capacidade de utilização das informações disponíveis para a análise da execução orientada a resultados, dificultando a aferição do cumprimento das metas físicas, a identificação das causas dos desvios, a mensuração do custo das entregas realizadas e a avaliação da eficiência e da efetividade das programações associadas aos objetivos específicos do PPA. Ressalta-se que tal limitação compromete o atendimento ao disposto no art. 165, § 16, da Constituição Federal, uma vez que prejudica a utilização dos resultados do monitoramento para fins de planejamento.

52 Diante do exposto, propõe-se recomendação ao Ministério da Previdência Social para que, no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária de 2026 e da elaboração da proposta orçamentária de 2027, avalie a adequação das metas físicas dos planos orçamentários associados ao Programa 2314, de modo que reflitam as entregas previstas e sua relação com os recursos executados, bem como aprimore os procedimentos de registro e justificativa no sistema de monitoramento, a fim de permitir a análise consistente de eventuais divergências entre execução física e financeira. As medidas propostas contribuem para o aprimoramento da definição de metas, indicadores e justificativas, para o fortalecimento da avaliação da relação entre recursos executados e entregas da política pública e para o acompanhamento do cumprimento do art. 165, §§10 e 16, da Constituição Federal.

Os objetivos, indicadores e metas do PPA do programa da função de governo possuem os atributos de qualidade suficientes para permitir uma avaliação fidedigna do desempenho?

53 O Programa 2314 Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania possui como objetivo estratégico assegurar a proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, observada a sustentabilidade financeira do sistema.

54 Além disso, ele está vinculado ao objetivo geral que visa assegurar o acesso à Previdência Social, por meio do aprimoramento da prestação dos serviços, da ampliação da cobertura previdenciária, bem como da promoção da equidade, da sustentabilidade e do fortalecimento dos regimes previdenciários, de modo a garantir a proteção social.

55 O programa é estruturado em cinco objetivos estratégicos, dez entregas e quinze indicadores de desempenho, cada um acompanhado de suas respectivas metas, que permitem o monitoramento e a avaliação dos resultados pretendidos no âmbito do planejamento.

56 De modo geral, o conjunto de objetivos específicos avaliados apresenta aderência ao objetivo geral do programa e ao objetivo estratégico de assegurar proteção previdenciária com sustentabilidade financeira.

57 Os objetivos contemplam dimensões essenciais da política previdenciária, como ampliação da cobertura, melhoria da qualidade dos serviços, celeridade decisória, fortalecimento institucional dos regimes previdenciários e estímulo à previdência complementar, o que demonstra um desenho abrangente e alinhado aos desafios estruturais do sistema.

58 Sob a ótica da clareza e relevância, os objetivos específicos encontram-se bem formulados, com descrições compreensíveis e foco claro na transformação pretendida da realidade social ou institucional.

59 Destacam-se positivamente os objetivos voltados à ampliação da cobertura previdenciária, à melhoria da qualidade dos serviços e à redução do tempo de tramitação de processos, que possuem relação direta com necessidades concretas do cidadão e com a efetividade da proteção social.

60 Os indicadores associados são, em geral, relevantes, compreensíveis e apresentam nexos lógicos com os objetivos e entregas correspondentes. Observa-se esforço consistente de adoção de indicadores de resultado, especialmente nos temas de cobertura, tempo de resposta, produtividade e qualidade das decisões.

61 Destaca-se, ainda, que alguns objetivos e entregas passaram por revisões, especialmente no exercício de 2025, o que demonstra capacidade adaptativa do planejamento diante de limitações operacionais e de disponibilidade de dados. Tais revisões, em geral, contribuíram para o aprimoramento da coerência entre indicadores e processos efetivamente executados, ainda que alguns ajustes tenham resultado na redução de metas previamente mais ambiciosas e tenham impactado a comparabilidade de resultados ao longo do tempo.

62 No Plano Plurianual, o Ministério da Previdência Social registrou possíveis limitações na apuração de parte dos indicadores, relacionadas, principalmente, à dependência de alimentação manual de dados, ao uso de sistemas sujeitos a riscos de descontinuidade ou restrições de acesso e à utilização de bases externas sobre as quais o órgão não detém pleno controle. Também foi mencionada a necessidade recorrente de extrações manuais e de cálculos não automatizados, bem como o baixo grau de automação nos processos de coleta, consolidação e validação das informações, em alguns casos sem a formalização de acordos que assegurem níveis de serviço para o fornecimento de dados.



63 Segundo o próprio Ministério, esses fatores podem afetar a consistência, a tempestividade e a confiabilidade das informações utilizadas para o monitoramento do desempenho e a avaliação das políticas públicas. Ressalta-se que essas limitações foram relatadas pelo órgão gestor e não foram objeto de avaliação específica ou validação pela equipe de auditoria.

64 Entretanto, conforme detalhado nos Achados 3 e 4, a análise conjunta evidenciou fragilidades, especialmente no que se refere à completude dos objetivos específicos e indicadores e à falta de regionalização da maioria das metas. Os citados fatores, em conjunto, limitam a capacidade do PPA de refletir adequadamente o desempenho das políticas implementadas, de captar desigualdades territoriais e de subsidiar, de forma robusta, a tomada de decisão e a avaliação dos resultados alcançados.

Achado 3 - Falta de completude dos Objetivos Específicos em relação aos Objetivos Estratégico e Geral

65 De acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TO 3000, a integralidade de um indicador refere-se à sua capacidade de capturar todas as dimensões essenciais do que se pretende medir, garantindo uma avaliação abrangente e representativa do desempenho da política pública. Se um indicador for parcial ou incompleto, ele pode gerar distorções na análise e comprometer a eficácia do monitoramento e da tomada de decisão.

66 A integralidade pode ser analisada a partir da completude, mencionada no Manual de Técnica de Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos de Indicadores do TCU. A completude avalia se os critérios são completos, quando a informação do objeto, preparada de acordo com ele, não omite fatores relevantes que poderiam afetar as decisões dos usuários previstos tomadas com base na informação do objeto. No contexto desta auditoria, a equipe técnica avaliou se os objetivos específicos e indicadores capturaram todos os aspectos essenciais dos objetivos estratégico e geral.

67 O art. 3º, inciso III, da Constituição Federal estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, consagrando a equidade como diretriz estruturante da atuação estatal e como parâmetro obrigatório para a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas.

68 Não obstante o objetivo geral do programa explicitar a promoção da equidade como um de seus pilares estratégicos, verifica-se que o Plano Plurianual não contempla objetivo específico nem indicador capaz de mensurar, de maneira direta, sistemática e abrangente, a equidade no âmbito da proteção social previdenciária. Tal lacuna evidencia descompasso entre a diretriz estratégica enunciada no nível do objetivo geral e sua operacionalização nos níveis tático e operacional do planejamento.

69 A referência à equidade constante da entrega 0261, vinculada ao Objetivo Específico 0104 é pontual e insuficiente para refletir, de forma sistêmica, resultados de equidade como parte do valor público almejado.

70 A ausência de objetivos e indicadores explicitamente voltados à mensuração da equidade reduz significativamente a capacidade do programa de demonstrar resultados distributivos e de avaliar o impacto das ações governamentais sobre a mitigação de assimetrias existentes, especialmente de natureza regional e socioeconômica. Em complemento, essa lacuna dificulta a identificação de territórios e grupos populacionais mais vulneráveis, comprometendo o direcionamento eficiente de esforços e a alocação equitativa de recursos públicos para regiões e segmentos que apresentam maiores necessidades de melhoria na cobertura, no acesso e na qualidade da proteção social.

71 Salienta-se que a temática da equidade no sistema previdenciário foi objeto de análise anterior pelo TCU, ocasião em que se recomendou a formalização e a implementação de rotinas de

monitoramento ou avaliação periódica do desempenho do sistema previdenciário quanto ao indicador de equidade, em especial seus efeitos sobre a desigualdade e a transferência de renda, contemplando o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS) da União e o regime de inatividade dos militares das Forças Armadas, dando transparência ao resultado (item 9.2.1 do Acórdão 738/2025 – TCU – Plenário).

72 *Ainda na análise da completude, verifica-se que o PPA não contempla objetivo específico nem indicador voltado, de forma direta, à mensuração da sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social.*

73 *O Objetivo Estratégico do Programa 2314 estabelece, de forma expressa, a necessidade de assegurar a proteção previdenciária “com sustentabilidade financeira”, diretriz que é reiterada no Objetivo Geral 1286, ao mencionar a promoção da sustentabilidade e o fortalecimento dos regimes como elementos centrais para a garantia da proteção social. As disposições referidas conferem à sustentabilidade previdenciária, em especial do Regime Geral de Previdência Social, caráter estruturante no desenho da política pública, em consonância com o art. 201 da Constituição Federal.*

74 *Embora alguns objetivos e indicadores possam contribuir para a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo, como aqueles relacionados à ampliação da base de contribuintes, à eficiência administrativa ou ao desenvolvimento da previdência complementar, essas medidas não substituem a necessidade de indicadores específicos capazes de mensurar, de forma objetiva, a sustentabilidade do RGPS enquanto regime público de caráter contributivo e impacto fiscal estrutural. Dessa forma, as abordagens revelam-se insuficientes para capturar a complexidade e a centralidade dessa dimensão no contexto da política previdenciária.*

75 *A ausência de objetivos e indicadores explicitamente direcionados à sustentabilidade do RGPS limita a capacidade do PPA de demonstrar o desempenho do regime no médio e longo prazo, dificulta a avaliação dos riscos associados à sua evolução e reduz a transparência quanto aos impactos das decisões de política pública sobre o equilíbrio do sistema. Comprometendo, assim, a completude do planejamento, ao inviabilizar a avaliação integrada entre cobertura, qualidade dos serviços e sustentabilidade financeira, elementos indissociáveis para a garantia efetiva e duradoura da proteção social.*

76 *Nesse contexto, recomenda-se que todos os pilares expressos no Objetivo Geral sejam desdobrados e mensurados de forma direta e explícita por meio dos Objetivos Específicos e dos respectivos indicadores, com a definição de metas claras e verificáveis, de modo a assegurar coerência lógica entre os níveis estratégico e operacional do planejamento, bem como a efetividade do monitoramento, da avaliação de resultados e da prestação de contas da política pública.*

Achado 4 - Somente três das quinze metas do Plano Plurianual 2024-2027 foram regionalizadas

77 *As metas analisadas atendem aos critérios SMART, na medida em que se apresentam formuladas de forma específica (Specific), com clara definição do que se pretende alcançar, e mensurável (Measurable), ao estabelecerem valores-alvo quantitativos que permitem o acompanhamento objetivo de seu desempenho ao longo do tempo. Mostram-se atingíveis (Achievable), ainda que, em diversos casos, apresentem elevado grau de desafio, o que sinaliza ambição institucional e compromisso com a melhoria contínua do desempenho das políticas públicas. Observa-se, ainda, que as metas demonstram relevância (Relevant) em relação aos objetivos aos quais se vinculam, refletindo prioridades estratégicas do programa, e, de modo geral, adequada definição de horizonte temporal (Time-bound), com indicação expressa do período de apuração e da periodicidade de monitoramento, aspecto essencial para a avaliação de progresso e para a responsabilização gerencial.*

78 *Não obstante a adequação das metas aos critérios SMART sob a perspectiva formal, identifica-se como fragilidade recorrente a baixa adoção da regionalização das metas associadas aos*

indicadores analisados. A Constituição Federal, em seu art. 3º, inciso III, estabelece como objetivo fundamental da República a redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, o art. 165, § 1º, dispõe que a lei que instituir o plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal.

79 *Constata-se que somente três das quinze metas que compõem o PPA foram regionalizadas. Ademais, não foram regionalizadas quaisquer metas associadas aos Objetivos Específicos “Fomentar o Regime de Previdência Complementar, com Ampliação da Cobertura e da Garantia da Proteção Social aos Participantes”, “Promover a Melhoria Contínua da Qualidade e Reduzir o Tempo de Julgamento das Decisões Recursais” e “Fortalecer a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.*

80 *Ainda que o Ministério da Previdência Social tenha apresentado justificativas de natureza normativa, operacional ou institucional para a opção por metas uniformes em âmbito nacional, a ausência de regionalização limita a capacidade do programa de captar desigualdades territoriais, focalizar esforços onde os déficits são mais acentuados e avaliar o impacto das políticas na redução dessas assimetrias. Por exemplo, no caso do indicador Tempo Médio de Espera do Agendamento de Perícia Médica (TMEA-PM), metas regionalizadas podem contribuir para a redução das desigualdades no tempo de espera dos segurados, por meio de ações como a alocação de mais peritos médicos em regionais com maiores valores de TMEA-PM ou mais investimentos em teleperícia (itens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 520/2024-TCU-Plenário).*

81 *Ressalta-se que, mesmo em contextos de atuação nacional ou centralizada, a disponibilidade de dados por região ou unidade federativa permitiria maior sensibilidade analítica e gerencial, contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento, do monitoramento dos resultados e da tomada de decisão orientada a evidências.*

82 *Considerando o exposto, recomenda-se que o órgão promova a regionalização das metas vinculadas ao programa, no que couber, com a definição de valores-alvo específicos para cada região ou unidade territorial de referência, de modo a refletir adequadamente as assimetrias regionais existentes. Referida providência contribuirá para o aprimoramento do monitoramento e da avaliação dos resultados alcançados, ao permitir análise mais precisa do desempenho da política pública, bem como para o direcionamento mais efetivo das ações governamentais às regiões que apresentam maiores necessidades ou déficits de cobertura.*

As metas do PPA da função de governo para o exercício de 2025 foram alcançadas e houve melhora nos indicadores de desenvolvimento econômico e social relevantes para a função?

83 *A análise indica que as metas do Programa 2314 para o exercício de 2025 foram alcançadas em níveis distintos entre os indicadores examinados.*

84 *No âmbito dos objetivos específicos, dos cinco indicadores existentes, um superou a meta estabelecida para 2025, três apresentaram alcance entre 50% e 99% da meta e um não pôde ser aferido, em razão da indisponibilidade de dados atualizados para o exercício, considerando a defasagem na divulgação das informações da PNADC/IBGE.*

85 *No que se refere às entregas associadas aos objetivos, dos dez indicadores analisados, quatro superaram a meta, três apresentaram alcance entre 50% e 99%, um registrou resultado inferior a 50% e dois apresentaram valores muito superiores às metas fixadas.*

86 *Os resultados inferiores a 95% da meta concentraram-se em indicadores relacionados ao percentual de RPPS com classificação A ou B no Índice de Situação Previdenciária (ISP) e à prestação de serviços previdenciários, notadamente: Tempo Médio de Decisão dos Requerimentos Previdenciários, Índice de Produtividade Recursal, Percentual de Segurados Reabilitados e Tempo Médio de Espera para Perícia Médica.*

87 Os resultados destacados indicam que o não alcance das metas, no exercício de 2025, concentrou-se predominantemente em indicadores diretamente relacionados à capacidade operacional e à prestação de serviços ao cidadão, conforme detalhado no **Achado 5**.

Indicadores de desenvolvimento econômico e social relacionados à função Previdência Social

88 A escolha e o levantamento dos indicadores de desenvolvimento econômico e social relacionados à função Previdência Social foram realizados com base nos indicadores constantes da Dimensão Estratégica do PPA (Anexo I), contemplando: a cobertura previdenciária da população ocupada, a proteção social da população idosa, a necessidade de financiamento da previdência como proporção do PIB e a razão de dependência da população idosa. Entre esses, o indicador de cobertura previdenciária encontra-se expressamente associado a objetivo específico do Programa 2314.

89 Conforme o Anexo I do PPA, no âmbito do Eixo 1 – Desenvolvimento Social e Garantias de Direitos, o objetivo estratégico 1.10 (assegurar proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, com sustentabilidade financeira) é acompanhado pelos indicadores de cobertura previdenciária, proteção social da população idosa e necessidade de financiamento da previdência. No Eixo 2 – Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Socioambiental e Climática, o objetivo estratégico 2.7 (ampliar a geração de oportunidades dignas de trabalho e emprego com a inserção produtiva dos mais pobres) é acompanhado pelo indicador de cobertura previdenciária da população ocupada entre os 40% mais pobres.

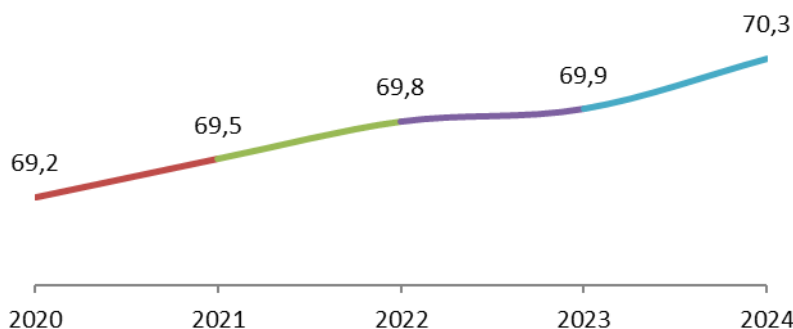
90 Quanto a esse último indicador, vinculado ao Eixo 2, não foi possível realizar sua apuração para os anos a partir de 2023, em razão da ausência de sua divulgação consolidada e das dificuldades na obtenção e no tratamento dos dados necessários à sua reconstrução.

91 Para os indicadores do Eixo 1, associados ao objetivo estratégico 1.10, com exceção da necessidade de financiamento do RGPS como percentual do PIB, não foi possível realizar a apuração para os anos a partir de 2024, em razão da indisponibilidade dos dados necessários, decorrente da defasagem temporal na divulgação das informações da PNAD Contínua/IBGE.

92 Considerando que o PPA 2024–2027 teve início em 2023 e que os dados disponíveis alcançam, em geral, até 2024, foi avaliado o período 2022 a 2024, adotando-se 2023 como referência imediatamente anterior à vigência do plano.

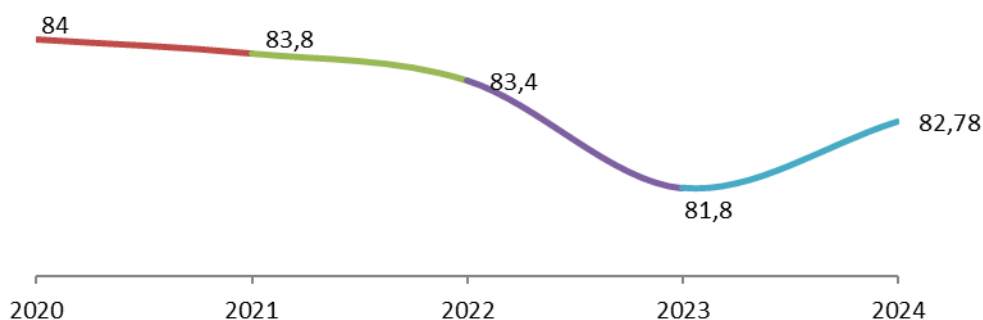
93 Nesse período, observou-se que a cobertura previdenciária da população ocupada passou de 69,80% (2022) para 69,90% (2023) e 70,30% (2024), correspondendo a variações de +0,10 p.p. entre 2022 e 2023 e +0,40 p.p. entre 2023 e 2024. A evolução desse indicador é apresentada na Figura 2.

Figura 2 – Evolução da cobertura previdenciária da população ocupada (2020–2024)



94 A proteção social da população idosa passou de 83,40% (2022) para 81,80% (2023) e 82,78% (2024), com variações de -1,60 p.p. entre 2022 e 2023 e +0,98 p.p. entre 2023 e 2024, conforme ilustrado na Figura 3.

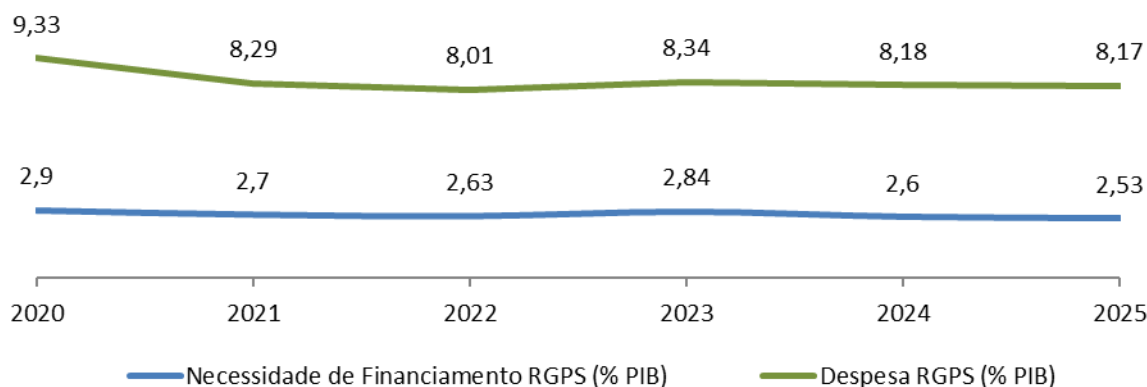
Figura 3 – Evolução da proteção social da população idosa (2020–2024)



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com base nos Informes de Previdência Social (Ministério da Previdência Social). Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social>.

95 A necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB passou de 2,63% (2022) para 2,84% (2023), 2,60% (2024) e 2,53%, com variações de +0,21 p.p., -0,24 p.p. e -0,07, respectivamente. A evolução desse indicador encontra-se apresentada na Figura 4. Nela também é apresentada a evolução da despesa do RGPS em relação ao PIB. Este segundo indicador é mais apropriado para se demonstrar o peso da despesa previdenciária na economia, sem influências de decisões de curto a médio prazo (p. ex., daquelas que tratam de renúncias de receitas), além de permitir comparações internacionais. Neste sentido, cabe registrar que a despesa previdenciária nos países membros da OCDE atualmente gira em torno de 8% do PIB, em média (*Pensions at a Glance 2025, tabela 8.2*).

Figura 4 – Necessidade de financiamento do RGPS e Despesa do RGPS em relação ao PIB - % (2020–2025)

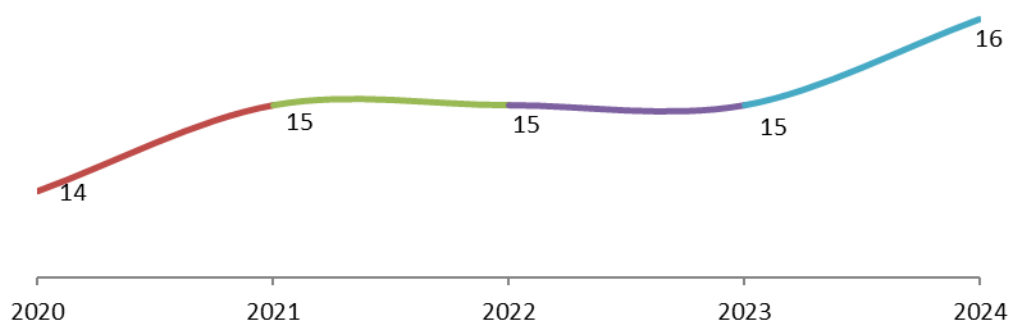


Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com dados dos resultados do RGPS divulgados pelo Ministério da Previdência Social (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps>) e do Produto Interno Bruto divulgados pelo IBGE.

96 Por fim, a razão de dependência da população idosa — indicador mencionado na mensagem presidencial do PPA no contexto das megatendências mundiais e nacionais, especialmente a transição demográfica e seus impactos sobre a sociedade, a economia e a demanda por serviços públicos — que corresponde à relação entre a população idosa e a população em idade potencialmente ativa, utilizada como indicador da pressão do envelhecimento sobre os sistemas de

proteção social manteve-se estável entre 2022 e 2023 (15%) e elevou-se para 16% em 2024, representando variação de 1 ponto percentual, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 – Razão de dependência da população idosa (2020–2024)



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com base em dados do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/>

97 A interpretação da razão de dependência da população idosa pode ser complementada pela consideração de variáveis estruturais, como a expectativa de vida e o nível de renda, que influenciam a dinâmica de envelhecimento populacional.

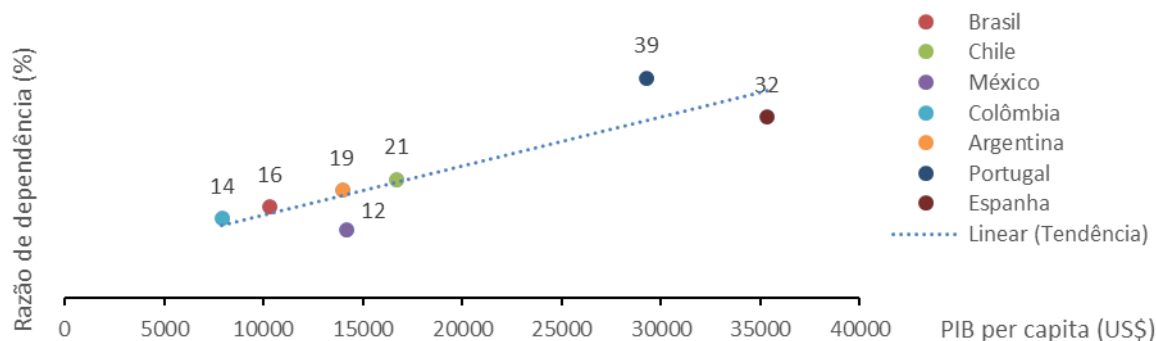
98 Nesse contexto, observa-se que o envelhecimento populacional tende a se intensificar com o avanço do desenvolvimento econômico, refletindo-se na elevação da razão de dependência. A análise da relação entre PIB per capita e razão de dependência evidencia tendência crescente entre essas variáveis.

99 O Brasil, com PIB per capita de US\$ 10.310 e razão de dependência de 16% em 2024, apresenta posicionamento compatível com essa tendência. Situação semelhante é observada em Argentina (19%; US\$ 13.969), Chile (21%; US\$ 16.709) e Colômbia (14%; US\$ 7.919), que mantêm comportamento proporcional entre renda e envelhecimento.

100 Por outro lado, o México (12%; US\$ 14.185) situa-se abaixo da tendência, enquanto Portugal (39%; US\$ 29.292) e Espanha (32%; US\$ 35.326) encontram-se acima, refletindo estágio mais avançado de envelhecimento.

101 Não há uma proporção ideal universal entre razão de dependência e PIB per capita, sendo a adequação dessa relação condicionada à capacidade econômica e fiscal de cada país para sustentar o envelhecimento populacional. Nesse sentido, o posicionamento do Brasil indica processo de envelhecimento em curso que, sem o correspondente alcance de níveis mais elevados de renda e produtividade, pode implicar aumento da pressão relativa sobre a sustentabilidade do regime previdenciário e sobre a demanda por serviços públicos associados à proteção social.

Figura 6 – PIB per capita × Razão de dependência da população idosa (2024)



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com base em dados do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/>

102 Considerando os indicadores em série relacionados ao Brasil, os resultados observados demonstram variações entre os exercícios, sem trajetória uniforme entre eles.

103 Cumpre salientar que esses indicadores são influenciados por fatores estruturais e conjunturais – como dinâmica do mercado de trabalho, transição demográfica e condições macroeconômicas – que extrapolam o âmbito de atuação da política previdenciária. Nesse sentido, embora possam existir correlações entre tais indicadores e a execução do Programa 2314, não foi possível, no escopo desta auditoria, estabelecer relações de causalidade entre as variações observadas e a execução do Programa 2314.

Achado 5 - Resultados inferiores à meta em indicadores dos objetivos específicos do Programa 2314 - PPA

104 A análise dos indicadores do Plano Plurianual associados ao Programa 2314 evidenciou a ocorrência de resultados inferiores a 95% das metas estabelecidas para o exercício de 2025 em cinco dos quinze indicadores, sendo dois vinculados a objetivos específicos e três relacionados a entregas diretamente associadas à prestação de serviços previdenciários.

105 Ressalta-se que os resultados ora analisados não afastam as conclusões obtidas na avaliação do desenho do Programa 2314 no âmbito do PPA, §§ 57-61, na qual se verificou, de modo geral, a adequação formal dos objetivos, indicadores e metas. O presente achado concentra-se, especificamente, na análise do desempenho observado no processo de monitoramento, com base nas informações e justificativas registradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), evidenciando limitações verificadas na execução e na mensuração dos resultados.

106 Nos termos do Decreto 9.203/2017, art. 4º, I, a governança pública deve orientar a atuação estatal para a geração de resultados à sociedade, com soluções tempestivas e adequadas às restrições de recursos. Adicionalmente, a Lei 14.802/2024 estabelece que o Plano Plurianual deve ser monitorado com base em objetivos, metas e indicadores, devendo evidenciar o desempenho dos programas, o grau de alcance das metas e as justificativas para eventuais desvios, de modo a subsidiar a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas.

107 Com base nas informações extraídas do espelho de monitoramento do PPA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que os seguintes indicadores apresentaram desempenho inferior ao parâmetro de 95% da meta no exercício de 2025: (i) Percentual de RPPS com classificação “A” e “B” no Índice de Situação Previdenciária, com alcance de 78,94%; (ii) Tempo médio de decisão de requerimentos de benefícios previdenciários, com 70,97%; (iii) Índice de produtividade recursal, com 71,88%; (iv) Percentual de segurados reabilitados, com 51,00%; e (v) Tempo médio de espera para agendamento de perícia médica, com 45,25%.

108 As evidências analisadas indicam que os resultados observados estão associados a fatores distintos conforme o indicador considerado, incluindo alterações metodológicas com impacto na

comparabilidade dos resultados, insuficiência de fundamentação técnica para revisão de metas e indicadores, pressão de demanda decorrente do aumento de requerimentos e formação de estoques, restrições estruturais e tecnológicas nos sistemas de atendimento, rotatividade e necessidade de capacitação de equipes, priorização de processos mais complexos e desalinhamento entre o planejamento institucional e a capacidade operacional dos serviços.

109 Esses fatores evidenciam limitações na definição, no monitoramento e na gestão dos indicadores, bem como na aderência entre metas estabelecidas e as condições operacionais de execução, o que pode comprometer a consistência das informações produzidas para o acompanhamento do desempenho do programa.

110 Como efeito, os resultados inferiores às metas estabelecidas impactam a capacidade de o programa atingir plenamente seus objetivos, com reflexos sobre o fortalecimento institucional dos regimes próprios de previdência social, a celeridade na análise de requerimentos, o tempo de acesso do cidadão à perícia médica, a eficiência do julgamento de recursos administrativos, a efetividade das ações de reabilitação profissional e a judicialização de benefícios previdenciários. Cabe registrar que o percentual de benefícios concedidos por decisão judicial em dezembro de 2025 foi de 13,4%, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social. Adicionalmente, reduzem a utilidade dos indicadores como instrumentos de monitoramento e avaliação da política pública.

111 Diante desse contexto, propõe-se recomendação ao Ministério da Previdência Social para que, no âmbito do monitoramento do PPA 2024–2027, avalie as causas do não alcance das metas dos indicadores analisados, verifique a adequação das metas e dos parâmetros utilizados em relação à capacidade operacional, à demanda e à consistência metodológica, promova, quando necessário, a revisão de metas e indicadores com base em avaliação técnica fundamentada e aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento, com padronização das justificativas, documentação das alterações e rastreabilidade das decisões.

112 Tais medidas contribuem para o aprimoramento do monitoramento dos indicadores do Programa 2314, para a maior transparência quanto às causas do desempenho observado, para o fortalecimento da gestão e da avaliação da prestação de serviços previdenciários e para o suporte à tomada de decisão voltada à melhoria da qualidade e da tempestividade do atendimento ao cidadão

CONCLUSÃO

113 A auditoria concluiu que a gestão da função Previdência Social, no exercício de 2025, apresentou aderência formal aos instrumentos de planejamento e elevada execução financeira das despesas obrigatórias, mas não demonstrou, de forma suficientemente consistente, a articulação entre planejamento, monitoramento, execução das ações associadas ao Programa 2314 e alcance dos resultados pretendidos.

114 Sob a perspectiva da legitimidade, verificou-se coerência formal entre o PPA 2024–2027 e a LOA 2025, pois os objetivos específicos do Programa 2314 encontram correspondência em ações executadas no exercício. Contudo, essa coerência é limitada em termos materiais, uma vez que a execução da função permanece altamente concentrada em despesas obrigatórias, especialmente benefícios previdenciários, que não estão plenamente refletidas na estrutura de objetivos, metas e indicadores do PPA. Além disso, não foram identificados, nos processos analisados, elementos que evidenciassem a incorporação de forma sistemática e estruturada de resultados de avaliações de políticas públicas no processo de elaboração do PPA e da LOA.

115 Sob a perspectiva da eficiência e da economicidade, a função apresentou execução financeira global próxima da totalidade da dotação autorizada, concentrada nas ações de benefícios previdenciários, compensação previdenciária e ressarcimento aos beneficiários do RGPS. Entretanto, no conjunto das ações e planos orçamentários vinculados aos objetivos específicos do Programa 2314, a auditoria identificou limitações na demonstração da correspondência entre recursos

executados e entregas realizadas. Em 9 dos 18 planos orçamentários examinados ocorreram não alcance de metas físicas, extrapolação significativa das metas físicas sem acompanhamento da execução orçamentária ou divergência entre execução física e financeira, sem justificativas consistentes.

116 Quanto à qualidade do planejamento, o Programa 2314 apresenta objetivos e indicadores, em geral, aderentes ao objetivo estratégico de proteção previdenciária com sustentabilidade financeira. Persistem, contudo, fragilidades recorrentes, especialmente no que se refere à completude dos indicadores e à falta de regionalização da maioria das metas. Esses fatores, em conjunto, limitam a capacidade do PPA de refletir adequadamente o desempenho das políticas implementadas, de captar desigualdades territoriais e de subsidiar, de forma robusta, a tomada de decisão e a avaliação dos resultados alcançados.

117 No que se refere ao alcance das metas, os resultados de 2025 foram distribuídos de forma desigual entre os indicadores examinados. Os desempenhos inferiores a 95% concentraram-se no fortalecimento institucional do RPPS e em indicadores relacionados prestação de serviços previdenciários, especialmente tempo de decisão de requerimentos, produtividade recursal, reabilitação profissional e tempo de espera para perícia médica. Esse quadro evidencia limitações operacionais e metodológicas no acompanhamento e no alcance das metas vinculadas à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

118 Quanto aos indicadores de desenvolvimento econômico e social relevantes para a função, observaram-se variações no período de 2022 a 2024 e, em alguns casos, até 2025, sem trajetória uniforme entre eles. A influência de fatores estruturais e conjunturais – como a dinâmica do mercado de trabalho, a transição demográfica e as condições macroeconômicas –, que extrapolam o âmbito de atuação da política previdenciária, impede a atribuição dessas variações exclusivamente à execução do Programa 2314.

119 Ademais, as variações identificadas não se mostram significativas a ponto de indicar alteração relevante do quadro estrutural no período analisado.

120 Na comparação internacional, o Brasil apresenta, conforme tendência observada entre PIB per capita e razão de dependência, processo de envelhecimento em curso. Esse movimento ocorre em contexto de renda per capita ainda inferior ao de economias mais envelhecidas, o que tende a ampliar a pressão relativa sobre a sustentabilidade do regime previdenciário e sobre a demanda por serviços públicos associados à proteção social.

121 Em síntese, a auditoria conclui que a gestão da função Previdência Social, em 2025, apresentou execução financeira robusta e planejamento formalmente estruturado, mas com limitações relevantes na incorporação de avaliações no ciclo de planejamento, na completude dos indicadores, na regionalização das metas e na demonstração da relação entre recursos, entregas e resultados.

122 As propostas formuladas no relatório visam aprimorar o uso de avaliações no processo de planejamento, fortalecer a definição e o monitoramento de metas e indicadores, aumentar a transparência das justificativas registradas, ampliar a confiabilidade das informações e melhorar a capacidade de avaliação da prestação de serviços previdenciários. Espera-se, com isso, maior utilidade dos instrumentos de monitoramento do Programa 2314, maior transparência sobre as causas do desempenho observado e melhor suporte à tomada de decisão voltada à qualidade e tempestividade do atendimento ao cidadão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

123 Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

- a) **Recomendar** ao Ministério da Previdência Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- a.1) *assegure que os resultados dos monitoramentos e das avaliações das políticas previdenciárias sejam formalmente incorporados ao processo de formulação e revisão das leis de programas orçamentários, visando a otimização da alocação de recursos e a maximização do impacto social das intervenções governamentais;*
 - a.2) *promova a revisão dos indicadores e das metas do Programa 2314, com base em análise técnica que considere, de forma explícita: (i) a consistência metodológica dos indicadores; (ii) a disponibilidade e a confiabilidade das bases de dados utilizadas; (iii) a aderência das metas à capacidade operacional dos serviços e ao volume de demanda; e (iv) a comparabilidade temporal dos resultados, especialmente nos casos de alteração de metodologia ou de critérios de apuração, com foco nos casos em que se verifiquem limitações na definição das metas ou na mensuração dos resultados, conforme evidenciado no processo de monitoramento do PPA.*
 - a.3) *aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento do PPA e da LOA no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), de modo a assegurar que as justificativas para desvios no desempenho dos indicadores e no alcance das metas: (i) descrevam, de forma objetiva, os fatores determinantes dos resultados observados; (ii) estabeleçam relação clara entre esses fatores, a execução das ações e os resultados alcançados; e (iii) sejam registradas de forma padronizada e rastreável, de modo a permitir sua utilização em análises comparativas e na avaliação do desempenho do programa;*
 - a.4) *adote medidas para que nas próximas revisões ou elaboração das leis orçamentárias, todos os pilares expressos no Objetivo Estratégico e no Objetivo Geral sejam desdobrados e mensurados de forma direta e explícita por meio dos Objetivos Específicos e dos respectivos indicadores, de modo a assegurar coerência lógica entre os níveis estratégico e operacional do planejamento;*
 - a.5) *adote medidas para que seja realizada, no que couber, a regionalização das metas vinculadas ao Programa 2314 no Plano Plurianual, com o estabelecimento de valores-alvo específicos por região e, quando aplicável, mais ambiciosos para aquelas que apresentem menor nível de cobertura previdenciária ou maior fragilidade institucional, de forma a refletir adequadamente as assimetrias regionais existentes e contribuir para o combate às desigualdades regionais;*
 - a.6) *aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento do PPA e da LOA no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), de modo a assegurar que as informações registradas sejam consistentes, confiáveis, que haja adequada correspondência entre a execução física e financeira das programações orçamentárias e que as justificativas para desvios no desempenho dos indicadores e no alcance das metas: (i) descrevam, de forma objetiva, os fatores determinantes dos resultados observados; (ii) estabeleçam relação clara entre esses fatores, a execução das ações e os resultados alcançados; e (iii) sejam registradas de forma padronizada e rastreável, de modo a permitir sua utilização em análises comparativas, na avaliação do desempenho do programa e na retroalimentação do processo de planejamento;*
- b) **Dar conhecimento** do inteiro teor do Acórdão que vier a ser prolatado e do Relatório da Unidade Técnica que integra os autos ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento e Orçamento;



- c) *Apensar definitivamente este processo ao TC 005.405/2026-2, Contas do Presidente da república do exercício de 2025, nos termos dos art. 36, caput, e 37 da Resolução 259/2014 deste Tribunal.”*

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Previdência Social, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do país, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2. A presente fiscalização decorre do Acórdão 441/2025-Plenário e integra o conjunto de análises que subsidia o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, em especial a elaboração do Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

3. Na análise das contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024, primeiro ano de vigência do PPA 2024–2027, esta Corte de Contas ressaltou a elevada materialidade do Programa 2314 – Previdência Social, com forte concentração de recursos na concessão de benefícios previdenciários.

4. Na ocasião, foram apontadas fragilidades na definição de metas e indicadores, bem como desafios operacionais na prestação de serviços previdenciários, especialmente quanto à redução de estoques de requerimentos e de recursos, à reabilitação profissional e à gestão da perícia médica (Acórdão 1.326/2025-Plenário).

5. Nesse contexto, a presente auditoria teve por objetivo avaliar se a atuação estatal na função Previdência Social, no exercício de 2025, observou os princípios da boa governança pública e do planejamento governamental, especialmente quanto à consistência dos instrumentos de planejamento, à coerência entre planejamento e orçamento e à efetividade dos resultados alcançados, nos termos do art. 228, § 2º, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU.

6. O escopo do trabalho abrangeu a análise dos seguintes aspectos do Programa 2314:

a) verificação do grau de alcance das metas dos objetivos específicos e das entregas no exercício de 2025, com análise de desvios e das respectivas justificativas;

b) exame da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento (PPA 2024–2027) e a execução orçamentária (LOA 2025);

c) avaliação da consistência metodológica do processo de planejamento, incluindo a adoção de modelo lógico, teoria da mudança e incorporação de avaliações anteriores;

d) análise da relação entre a execução financeira e as entregas físicas realizadas;

e) avaliação da qualidade dos objetivos, dos indicadores e das metas, incluindo sua regionalização; e

f) análise do impacto nos desenvolvimentos econômico e social, com apoio de referenciais comparativos internacionais.

7. Para a consecução do trabalho, foram examinados os instrumentos de planejamento e orçamento do PPA 2024–2027 e da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025, a execução orçamentária e o

desempenho de indicadores, no âmbito do Programa 2314 - Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania, sob gestão do Ministério da Previdência Social e de órgãos relacionados.

8. A metodologia contemplou análise documental, exame de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), avaliação de indicadores e metas, e análises comparativas de indicadores socioeconômicos.

9. Ao final, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) elaborou o relatório acima transcrito, cuja análise e conclusões incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações adiante.

II - Visão geral do objeto auditado

10. O Programa 2314 – Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania integra o PPA 2024-2027 e tem como objetivo geral *“assegurar o Acesso à Previdência Social, Melhorando a Prestação dos Serviços, Ampliando a Cobertura Previdenciária, Promovendo a Equidade, a Sustentabilidade e o Fortalecimento dos Regimes, para Garantia da Proteção”*.

11. Embora não figure entre os programas prioritários do PPA, o Programa 2314 alinha-se aos objetivos de desenvolvimentos econômico e social, notadamente à redução das desigualdades e à ampliação da proteção social, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades e ao fortalecimento institucional.

12. Para o exercício de 2025, foram estimados R\$ 1.039,7 bilhões em recursos vinculados ao programa, dos quais R\$ 982,8 bilhões oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 56,9 bilhões provenientes de fontes não orçamentárias, compostas por subsídios tributários. No quadriênio 2024-2027, o montante estimado alcança R\$ 4.157,6 bilhões.

13. O programa apresenta elevada materialidade no orçamento público federal e papel central na proteção social, uma vez que concentra parcela expressiva dos recursos destinados à função Previdência Social e impacta diretamente a renda, a segurança econômica e o bem-estar da população.

14. O objetivo estratégico do programa, conforme descrito no Anexo III – Programas Finalísticos do PPA 2024-2027, é *“assegurar proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, com sustentabilidade financeira”*.

15. O programa desdobra-se em cinco objetivos específicos, com os seguintes indicadores e metas:

0048 - Fomentar o Regime de Previdência Complementar, com a Ampliação da Cobertura e da Garantia da Proteção Social aos Participantes	8846 - Montante de Ativos do Regime de Previdência Complementar	2,98 (R\$ trilhões)
0104 - Ampliar a Cobertura Previdenciária, com Foco na Educação e Comunicação, para Proteção do Cidadão	8964 - Proporção de Trabalhadores em Idade Ativa que Participam de Algum Regime de Previdência Social	70,79 (%)
0106 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade e Reduzir o	8970 - Tempo Médio de Tramitação de Recurso no Conselho de	183 (dias)

Tempo de Julgamento das Decisões Recursais	Recursos da Previdência Social	
0124 - Fortalecer a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social	9018 - Percentual de RPPS com Classificação “A” e “B” no Índice de Situação Previdenciária	29,15 (%)
0155 - Promover a Melhoria Contínua da Qualidade na Prestação dos Serviços e Benefícios Previdenciários	9094 - Tempo Médio de Decisão dos Requerimentos de Benefícios Previdenciários	44 (dias)*

*Meta Regionalizada: NE: 49 (dias); N/CE: 46 (dias); SE I: 29 (dias); SE II: 46 (dias); SE III: 44 (dias); S: 50 (dias).

16. O monitoramento desses indicadores ocorre no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no qual são registradas informações de desempenhos físico e financeiro, bem como justificativas para eventuais desvios em relação às metas pactuadas.

17. A apuração dos indicadores utiliza bases administrativas e sistemas estruturantes, especialmente registros do Instituto Nacional do Seguro Social, da Dataprev, do Conselho de Recursos da Previdência Social e de órgãos responsáveis pela coordenação e supervisão da política previdenciária, além de bases estatísticas oficiais, como a Pnad Contínua.

18. Feita essa breve contextualização, passo ao exame das questões de auditoria e dos achados identificados pela unidade técnica.

III - Questões e subquestões de auditoria

19. A equipe de fiscalização formulou as seguintes questões e subquestões de auditoria:

III.1 - A gestão dos programas da Função de Governo Previdência Social, em 2025, foi legítima, considerando o alinhamento da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, a racionalidade do processo decisório e a utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão?

III.1.1 - A alocação de recursos orçamentários e a execução do programa da função Previdência Social foram coerentes com o PPA?

20. A equipe de fiscalização constatou a existência de coerência vertical formal entre o PPA e a LOA 2025, uma vez que os objetivos específicos da política previdenciária encontram correspondência em ações orçamentárias executadas no exercício.

21. Todavia, sob a perspectiva material, verificou-se que a execução financeira da função Previdência Social permanece fortemente concentrada em despesas obrigatórias, sobretudo benefícios previdenciários, compensação previdenciária e ressarcimento aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) por descontos indevidos, as quais não se vinculam plenamente à estrutura programática de objetivos, de metas e de indicadores do PPA.

22. As ações associadas aos objetivos do planejamento apresentam baixa participação relativa no orçamento, desempenhando predominantemente funções de suportes institucional, operacional e de gestão.

III.1.2 - As decisões-chave que orientaram a elaboração e a execução do programa orçamentário 2314 (PPA e LOA) foram baseadas em evidências e os resultados de monitoramentos e as avaliações anteriores foram utilizados para aprimorar o ciclo de planejamento e gestão, em observância ao dever constitucional de avaliação?

23. A equipe de auditoria não identificou elementos que permitam concluir que os resultados de monitoramentos e as avaliações de políticas públicas tenham sido utilizados de maneira estruturada e recorrente para subsidiar o planejamento, a priorização e a execução do programa orçamentário.

24. Foi apurado que o Ministério da Previdência Social (MPS) realizou avaliações nos últimos anos, a exemplo das divulgadas em Informes de Previdência Social. O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) também procedeu a avaliações na função de Previdência social, a exemplo da avaliação da política de concessão de subsídio tributário a benefícios previdenciários e ao Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI).

25. Entretanto, na documentação dos processos administrativos auditados, a equipe de fiscalização não logrou encontrar evidências de que os instrumentos de planejamento do MPS tenham levado em conta avaliações anteriores de políticas públicas.

26. Entre os processos fiscalizados, ressalto o de número SEI 10128.107806/2023-40, o qual registra as etapas e os procedimentos adotados na elaboração do PPA 2024-2027, no tocante às competências administrativas do MPS.

27. A equipe apurou que o referido plano foi construído por meio de oficinas temáticas, ações de capacitação, observância de controle metodológico conduzido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, além de validações internas no âmbito do Ministério da Previdência Social e posterior validação final pela autoridade máxima da pasta, evidenciando um processo decisório estruturado, racional e aderente a padrões técnicos.

28. Conquanto o PPA do MPS tenha sido formulado conforme boa técnica e com processo decisório racional, os auditores da AudBenefícios não identificaram, no processo analisado, avaliações anteriores de políticas públicas que tenham subsidiado sua elaboração. Assim, concluíram que não restou demonstrado o cumprimento do comando constitucional previsto no art. 165, § 16, da Constituição Federal, a saber:

“Art. 165 [...]

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.”

29. Sobre o tema, o MPS esclareceu que a política pública Previdência Social se encontrava sob a gestão do Ministério da Economia até meados de 2021, passando, posteriormente, para a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência até dezembro de 2022. Ressaltou que o MPS somente foi oficialmente recriado em janeiro de 2023.

30. A despeito de eventuais obstáculos à manutenção de uma linha coerente de atuação, por conta de mudanças na estrutura dos órgãos de governo, entendo que a Função Previdência Social constitui uma das principais funções estruturais do Estado brasileiro, uma vez que ela concretiza a realização de um importante direito social, de **status** constitucional.

31. Como bem disseram os auditores da AudBenefícios, sem a utilização do resultado de avaliações das políticas públicas no planejamento dessa política pública, *“aumenta-se a possibilidade de alocação ineficiente de recursos, de desalinhamento entre objetivos e indicadores, e por fim, de transparência e accountability, pela falta de demonstrativos que conectem avaliação e decisão orçamentária”*.

32. Sendo assim, acolho a proposta de recomendar ao MPS que assegure que os resultados dos monitoramentos e das avaliações das políticas previdenciárias sejam formalmente incorporados ao processo de formulação e de revisão das leis de programas orçamentários.

III.2. - A gestão dos recursos públicos na Função de Governo foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do país?

III.2.1 - A Administração Pública cumpriu o dever de executar as programações orçamentárias da Função de Governo, de modo a garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, conforme o art. 165, § 10, da Constituição Federal?

33. A equipe de auditoria não logrou encontrar uma integral correspondência entre os recursos executados e as entregas realizadas no âmbito dos planos orçamentários associados aos objetivos específicos do Programa 2314. Em sua visão, esse fato compromete a verificação do cumprimento do dever previsto no art. 165, § 10, da Constituição Federal, a saber:

“§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)”

34. A propósito do assunto, cumpre registrar, apenas a título informativo, que o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão cautelar posteriormente referendada pelo Plenário, deu interpretação conforme ao aludido dispositivo, estabelecendo critérios para a execução de emendas parlamentares impositivas ao orçamento (ADI-MC 7697, Relator: Ministro Flávio Dino. Julgamento em 19/8/2024).

35. O teor dessa decisão não afeta a presente auditoria, que se concentrou nos aspectos de efetividade da política pública em análise.

36. A equipe de auditoria assinalou que, no exercício de 2025, a função Previdência Social apresentou execução financeira global de aproximadamente R\$ 991,9 bilhões em despesa liquidada, frente a uma dotação atualizada de cerca de R\$ 993,3 bilhões, correspondendo a uma execução próxima de 99,9%.

37. Essa execução concentrou-se nas ações classificadas como operações especiais, notadamente a 00SJ – Benefícios Previdenciários, a 009W – Compensação Previdenciária e a 00XK – Ressarcimento aos Beneficiários do RGPS por Descontos Indevidos, que abrangeram praticamente toda a execução da função.

38. Esse resultado evidencia a execução das programações relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários, que materializam o principal produto e propósito da política pública.

39. O exame realizado para responder a essa questão concentrou-se nas ações e planos orçamentários vinculados aos objetivos específicos do Programa 2314, relacionados ao funcionamento, à gestão e ao aprimoramento da política previdenciária.

40. Os auditores da AudBenefícios verificaram a ocorrência de pelo menos uma das seguintes situações em nove dos dezoito planos orçamentários examinados, sem que as justificativas registradas no sistema de monitoramento apresentassem consistência suficiente para explicar os desvios observados:

- a) não alcance de metas físicas;
- b) superação significativa de metas físicas; ou
- c) divergência entre execução física e execução financeira, sem justificativa consistente.

41. A tabela a seguir consolida a situação encontrada:

2591 / PO 0001	Sustentabilidade dos Serviços de Perícia Médica (perícia realizada)	48,61%	78,92%	Não alcance e desalinhamento físico-financeiro	Ausência de justificativa no sistema de monitoramento. Limitou-se à menção de desconexão entre gasto e entrega
2292 / PO 0004	Gestão das Bases de Dados Previdenciárias (cidadão incorporado)	47,90%	99,80%	Não alcance e desalinhamento físico-financeiro	Menciona alterações normativas, sem demonstrar sua repercussão concreta sobre o resultado físico.
212S / PO 0005	Apoio Logístico aos Órgãos Colegiados da Previdência Social (reunião realizada)	59,52%	71,11%	Não alcance	Ausência de justificativa no sistema de monitoramento. Limitou-se à menção de desconexão entre gasto e entrega.
212S / PO 0001	Sustentabilidade e Fomento do Regime de Previdência Complementar (ação desenvolvida)	90,00%	37,56%	Não alcance e desalinhamento físico-financeiro	Menciona que alterações normativas internas influenciaram positivamente o atingimento da meta física, sem especificar quais foram essas alterações nem de que forma impactaram os resultados. Aponta a existência de desconexão entre as execuções física e a financeira.
21FT / PO 0002	Teleatendimento Previdenciário (atendimento realizado)	87,24%	95,73%	Não alcance	Justificativa apresentada sem detalhamento dos fatores que impactaram o desempenho: “Situação da execução: paralisada, suspensa ou descontinuada.”
2292 / PO 0008	Processamento de Dados Previdenciários (benefício processado)	93.930,34 %	58,25%	Extrapolação significativa e desalinhamento físico-financeiro	Não esclarece as razões da superação nem da relação entre resultado físico e execução financeira.
20GN /	Educação	317,95%	83,68%	Extrapolação	Indica inclusão de

PO 0000	Previdenciária e Financeira (pessoa informada)			significativa	resultados de médias digitais, evidenciando alteração do critério de mensuração sem revisão formal.
2015 / PO 0001	Funcionamento do CRPS (processo analisado)	119,80%	6,08%	Desalinhamento físico-financeiro	Informa que a dotação orçamentária e a criação de uma nova unidade relevante para a meta impactaram o alcance da meta. Não apresenta explicação para a discrepância entre execuções física e financeira.
212S / PO 0002	Desenvolvimento e Sustentabilidade do RGPS (ação desenvolvida)	200,00%	9,17%	Desalinhamento físico-financeiro	Informa como fatores que influenciaram o alcance da meta: a necessidade de responder a eventos urgentes e imprevisíveis; mudanças significativas na demanda (muito superiores ou inferiores ao previsto); parcerias e outros fatores externos. Adicionalmente, indica que a meta se tornou obsoleta ou irrelevante ao longo do tempo. Contudo, não apresenta explicação para a discrepância entre a execução física e a execução financeira

42. Conforme a equipe de auditoria, as justificativas acima expostas não apresentam conteúdo suficiente para explicar os desvios observados, seja por ausência de registro, seja por generalidade ou por não estabelecerem relação entre execução física, execução financeira e fatores condicionantes do desempenho.

43. Em sua visão, essa situação pode estar associada à insuficiência nos procedimentos de monitoramento e no registro das informações, à ausência de padronização mínima quanto ao conteúdo das justificativas e à insuficiente integração entre as dimensões física e financeira no planejamento orçamentário e no acompanhamento da execução orçamentária.

44. Em suma, haveria, por parte do MPS, uma limitação na capacidade de utilização das informações disponíveis para a análise da execução orientada a resultados. Tal fato, dificulta a aferição do cumprimento das metas físicas, a identificação das causas dos desvios, a mensuração do custo das entregas realizadas e a avaliação da eficiência e da efetividade das programações associadas aos objetivos específicos do PPA.

45. Com isso, propôs a expedição de recomendação ao MPS para que *“avalie a adequação das metas físicas dos planos orçamentários associados ao Programa 2314, de modo que reflitam as entregas previstas e sua relação com os recursos executados, bem como aprimore os procedimentos de registro e justificativa no sistema de monitoramento, a fim de permitir a análise consistente de eventuais divergências entre execução física e financeira”*.

46. Compulsando os dados da tabela acima, observo que, de fato, há incongruências entre os percentuais de execução física e de execução financeira das programações orçamentárias vinculadas ao Programa 2314 que merecem melhor explicação. Considerando que a avaliação da execução física pressupõe a definição de um indicador físico, o qual, por sua vez, possui uma dimensão financeira estimada, carece de sentido a existência de discrepâncias entre os dados de evoluções física e financeira das programações, notadamente no nível de variação apurado.

47. Nesse cenário, acolho a proposta de expedir a recomendação descrita no item 45 **supra**, na medida em que ela contribui para o fortalecimento da avaliação da relação entre recursos executados e entregas da política pública e para o acompanhamento do cumprimento do art. 165, §§ 10 e 16, da Constituição Federal.

III.2.2 - Os objetivos, indicadores e metas do PPA do programa da função de governo possuem os atributos de qualidade suficientes para permitir uma avaliação fidedigna do desempenho?

48. Conforme visto, o Programa 2314 tem como objetivo estratégico assegurar a proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, observada a sustentabilidade financeira do sistema.

49. A equipe de auditoria assinalou que, de modo geral, o conjunto de objetivos específicos avaliados apresenta aderência ao objetivo geral do programa e ao objetivo estratégico de assegurar proteção previdenciária com sustentabilidade financeira.

50. Os auditores da AudBenefícios destacaram positivamente os objetivos voltados à ampliação da cobertura previdenciária, à melhoria da qualidade dos serviços e à redução do tempo de tramitação de processos, que possuem relação direta com as necessidades concretas do cidadão e com a efetividade da proteção social.

51. Ressaltou-se que os objetivos contemplam dimensões essenciais da política previdenciária, como ampliação da cobertura, melhoria da qualidade dos serviços, celeridade decisória, fortalecimento institucional dos regimes previdenciários e estímulo à previdência complementar, o que demonstra um desenho abrangente e alinhado aos desafios estruturais do sistema.

52. Sob a ótica da clareza e relevância, os objetivos específicos encontram-se bem formulados, com descrições compreensíveis e foco claro na transformação pretendida da realidade social ou institucional.

53. Não obstante, o MPS registrou possíveis limitações na apuração de parte dos indicadores, relacionadas, principalmente, à dependência de alimentação manual de dados, ao uso de sistemas sujeitos a riscos de descontinuidade ou restrições de acesso e à utilização de bases externas sobre as quais o órgão não detém pleno controle. Também foi mencionada a necessidade recorrente de extrações manuais e de cálculos não automatizados, bem como o baixo grau de automação nos processos de coleta, consolidação e validação das informações, em alguns casos sem a formalização de acordos que assegurem níveis de serviço para o fornecimento de dados.

54. Segundo o próprio ministério, esses fatores podem afetar a consistência, a tempestividade e a confiabilidade das informações utilizadas para o monitoramento do desempenho e a avaliação das políticas públicas. Ressalta-se que essas limitações foram relatadas pelo órgão gestor e não foram objeto de avaliação específica ou de validação pela equipe de auditoria.

55. Apesar dos atributos positivos elencados acima (aderência ao objetivo geral, abrangência e clareza) a equipe de auditoria evidenciou dois achados: a falta de completude dos objetivos específicos e dos indicadores e a ausência de regionalização da maioria das metas.

56. No tocante à completude dos objetivos específicos e dos indicadores, a equipe de auditoria consignou que a integralidade do planejamento deve ser aferida pela capacidade de os objetivos e indicadores capturarem todas as dimensões essenciais da política pública, de modo a permitir avaliação abrangente e representativa do desempenho governamental.

57. Nessa perspectiva, assinalou que, embora o objetivo geral do Programa 2314 explicita a promoção da equidade como um de seus pilares estratégicos, o PPA não contempla objetivo específico nem indicador capazes de mensurar, de forma direta, sistemática e abrangente, a equidade no âmbito da proteção social previdenciária.

58. A referência à equidade constante de uma das entregas vinculadas ao objetivo específico relativo à ampliação da cobertura previdenciária foi considerada pontual e insuficiente para refletir, de modo sistêmico, os resultados distributivos esperados da política pública.

59. Essa lacuna reduz a capacidade do programa de demonstrar resultados quanto à mitigação de desigualdades regionais e socioeconômicas, bem como dificulta a identificação de territórios e grupos populacionais mais vulneráveis, justamente aqueles que demandam maior atenção estatal para ampliação da cobertura, do acesso e da qualidade da proteção social.

60. A promoção da equidade no sistema previdenciário já foi objeto de análise anterior por esta Corte de Contas, no Acórdão 738/2025-Plenário, ocasião em que se recomendou a formalização e a implementação de rotinas de monitoramento ou avaliação periódica do desempenho do sistema previdenciário quanto a esse aspecto, especialmente seus efeitos sobre a desigualdade e a transferência de renda.

61. Ainda sob a ótica da completude, a unidade técnica assinalou que o PPA não contempla objetivo específico nem indicador voltados, de forma direta, à mensuração da sustentabilidade do RGPS.

62. Como bem afirmou a AudBenefícios, trata-se de ponto relevante, pois o objetivo estratégico do Programa 2314 estabelece expressamente a necessidade de assegurar proteção previdenciária com sustentabilidade financeira, diretriz reiterada no objetivo geral do programa, ao mencionar a promoção da sustentabilidade e o fortalecimento dos regimes previdenciários.

63. Embora alguns objetivos e indicadores possam contribuir indiretamente para a sustentabilidade do sistema, como aqueles relacionados à ampliação da base de contribuintes, à eficiência administrativa ou ao desenvolvimento da previdência complementar, tais dimensões não substituem a necessidade de indicadores próprios voltados à sustentabilidade do RGPS, regime público contributivo de elevado impacto fiscal e social.

64. A ausência de objetivo e de indicador específicos sobre esse ponto limita a capacidade do PPA de demonstrar o desempenho do regime nos médio e longo prazos, dificulta a avaliação de riscos associados à sua evolução e reduz a transparência quanto aos efeitos das decisões de política pública sobre o equilíbrio do sistema previdenciário.



65. Reputo importante instituir indicadores específicos para medir a sustentabilidade do RGPS, notadamente no cenário atual de restrição fiscal severa, mudança no perfil demográfico do país e redução da base de contribuintes
66. Com isso, acolho a proposta da unidade técnica de recomendar ao MPS que desdobre e mensure, de forma direta e explícita, todos os pilares expressos no objetivo geral do Programa 2314, por meio dos objetivos específicos e dos respectivos indicadores, com a definição de metas claras e verificáveis, de modo a assegurar coerência lógica entre os níveis estratégico e operacional do planejamento, bem como a efetividade do monitoramento, da avaliação de resultados e da prestação de contas da política pública.
67. No tocante à regionalização das metas do PPA 2024-2027, a equipe de auditoria verificou, inicialmente, que as metas atendem, em linhas gerais, aos critérios da metodologia SMART. O termo é um acrônimo em inglês, das iniciais das palavras **Specific** (específico), **Measurable** (mensurável), **Achievable** (atingível), **Realistic** (realista) e **Time-bound** (temporal).
68. Não obstante essa adequação formal aos critérios SMART, a equipe de auditoria constatou baixa regionalização das metas associadas aos indicadores do Programa 2314. Segundo a unidade técnica, somente três das quinze metas constantes do PPA foram regionalizadas.
69. Ainda que o MPS tenha apresentado justificativas de natureza normativa, operacional ou institucional para a opção por metas uniformes em âmbito nacional, a ausência de regionalização limita a capacidade do programa de captar desigualdades territoriais, focalizar esforços onde os déficits são mais acentuados e de avaliar o impacto das políticas na redução dessas assimetrias.
70. A equipe de fiscalização citou como exemplo o caso do indicador Tempo Médio de Espera do Agendamento de Perícia Médica (TMEA-PM). Segundo a unidade técnica, a estipulação de metas regionalizadas pode contribuir para a redução das desigualdades no tempo de espera dos segurados, por meio de ações como a alocação de mais peritos médicos em regionais com maiores valores de TMEA-PM ou mais investimentos em teleperícia. A propósito, a adoção de providências nesse sentido foi objeto de recomendação ao MPS, nos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 520/2024-Plenário.
71. Além disso, os auditores da AudBenefícios verificaram que não foram regionalizadas metas associadas aos objetivos específicos relativos ao fomento do regime de previdência complementar, à melhoria da qualidade, à redução do tempo de julgamento das decisões recursais e ao fortalecimento da gestão dos regimes próprios de previdência social.
72. A ausência de regionalização mostra-se particularmente sensível em uma política pública de alcance nacional e de forte impacto social, pois reduz a capacidade do programa de captar desigualdades territoriais, identificar déficits regionais de cobertura ou de prestação de serviços e orientar a atuação estatal para as regiões em que as carências se mostrem mais acentuadas.
73. Conquanto o MPS tenha apresentado justificativas de natureza normativa, operacional ou institucional para a adoção de metas uniformes em âmbito nacional, tais razões não afastam a necessidade de se avaliar, sempre que possível, a definição de valores-alvo por região ou por unidade territorial de referência.
74. A regionalização das metas decorre diretamente da lógica constitucional do planejamento governamental. O art. 165, § 1º, da Constituição Federal estabelece que o plano plurianual deve fixar, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, o que se harmoniza com o objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais previsto no art. 3º, inciso III, da Carta da República.
75. Desse modo, também acompanho a unidade técnica quanto à proposta de recomendar ao MPS que promova, no que couber, a regionalização das metas vinculadas ao Programa 2314, com a definição de valores-alvo específicos para cada região ou unidade territorial pertinente, de modo a

refletir adequadamente as assimetrias existentes e permitir o direcionamento mais efetivo das ações governamentais às áreas com maiores déficits de cobertura, acesso ou qualidade da proteção previdenciária.

II.2.3 - As metas do PPA da função de governo para o exercício de 2025 foram alcançadas e houve melhora nos indicadores de desenvolvimento econômico e social relevante para a função?

76. A equipe de auditoria apurou que as metas do Programa 2314 para o exercício de 2025 foram alcançadas em níveis distintos entre os indicadores examinados.

77. No âmbito dos objetivos específicos, dos cinco indicadores existentes, um superou a meta estabelecida para 2025, três apresentaram alcance entre 50% e 99% da meta e um não pôde ser aferido, em razão da indisponibilidade de dados atualizados para o exercício, considerada a defasagem na divulgação das informações da Pnad Contínua/IBGE.

78. Quanto às entregas associadas aos objetivos, dos dez indicadores analisados, quatro superaram a meta, três apresentaram alcance entre 50% e 99%, um registrou resultado inferior a 50% e dois apresentaram valores muito superiores às metas fixadas.

79. Os resultados inferiores a 95% da meta concentraram-se em indicadores relacionados ao percentual de RPPS com classificação “A” e “B” no Índice de Situação Previdenciária (ISP) e à prestação de serviços previdenciários, especialmente o tempo médio de decisão dos requerimentos previdenciários, o índice de produtividade recursal, o percentual de segurados reabilitados e o tempo médio de espera para perícia médica.

80. Esses dados indicam que o não alcance das metas, no exercício de 2025, concentrou-se predominantemente em indicadores diretamente relacionados à capacidade operacional e à prestação de serviços ao cidadão, o que revela a necessidade de aprimoramento do monitoramento e da gestão desses resultados.

81. A escolha e o levantamento dos indicadores de desenvolvimento econômico e social relacionados à função Previdência Social foram realizados com base nos indicadores constantes da Dimensão Estratégica do PPA (Anexo I), contemplando: a cobertura previdenciária da população ocupada, a proteção social da população idosa, a necessidade de financiamento da previdência como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) e a razão de dependência da população idosa.

82. Entre esses, o indicador de cobertura previdenciária encontra-se expressamente associado a objetivo específico do Programa 2314.

83. Segundo o Anexo I do PPA, no âmbito do Eixo 1 – Desenvolvimento Social e Garantia de Direitos, o objetivo estratégico de assegurar proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, com sustentabilidade financeira, é acompanhado pelos indicadores de cobertura previdenciária, de proteção social da população idosa e de necessidade de financiamento da previdência.

84. Já no Eixo 2 – Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Socioambiental e Climática, o objetivo estratégico de ampliar a geração de oportunidades dignas de trabalho e emprego, com inserção produtiva dos mais pobres, é acompanhado pelo indicador de cobertura previdenciária da população ocupada entre os 40% mais pobres.

85. Quanto a esse último indicador, não foi possível realizar sua apuração para os anos a partir de 2023, em razão da ausência de divulgação consolidada e das dificuldades na obtenção e no tratamento dos dados necessários à sua reconstrução.

86. Em relação aos indicadores do Eixo 1, com exceção da necessidade de financiamento do RGPS como percentual do PIB, também não foi possível realizar a apuração para os anos a partir de

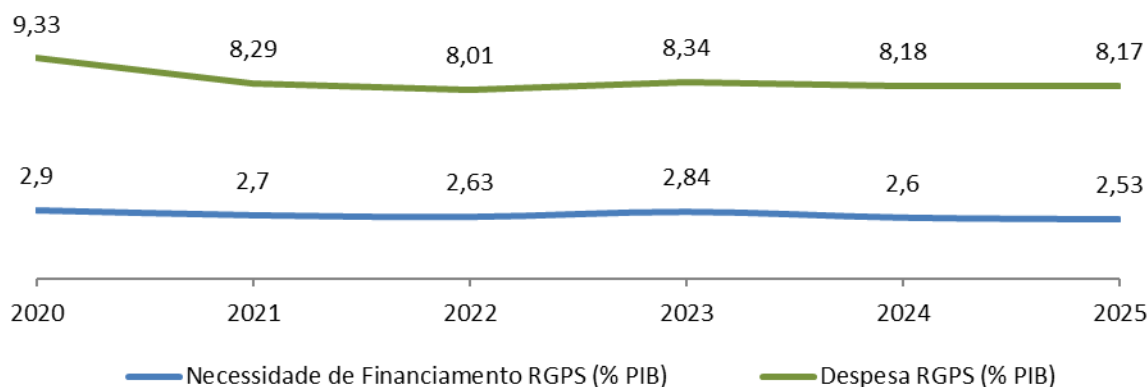
2024, em razão da indisponibilidade dos dados necessários, decorrente da defasagem temporal na divulgação das informações da Pnad Contínua/IBGE.

87. Considerando que os dados disponíveis alcançam, em geral, até 2024, a equipe avaliou o período de 2022 a 2024, adotando-se 2023 como referência imediatamente anterior à vigência do PPA atual.

88. Nesse período, observou-se que a cobertura previdenciária da população ocupada passou de 69,80%, em 2022, para 69,90%, em 2023, e para 70,30%, em 2024, correspondendo a variações de 0,10 ponto percentual entre 2022 e 2023 e de 0,40 ponto percentual entre 2023 e 2024.

89. A proteção social da população idosa, por sua vez, passou de 83,40%, em 2022, para 81,80%, em 2023, e para 82,78%, em 2024, com variação negativa de 1,60 ponto percentual entre 2022 e 2023 e variação positiva de 0,98 ponto percentual entre 2023 e 2024.

90. A necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB passou de 2,63%, em 2022 para 2,53%, em 2025, o que representa ligeiro decréscimo. No que se refere à despesa do RGPS em relação ao PIB, verificou-se que o indicador teve um pequeno aumento no período de comparação (2022 a 2025), assumindo um valor de 8,17% em 2025, ante 8,01% em 2022. Cabe ressaltar que a despesa previdenciária nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atualmente gira em torno de 8% do PIB, em média (*Pensions at a Glance 2025*, tabela 8.2).



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria com dados dos resultados do RGPS divulgados pelo Ministério da Previdência Social (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps>) e do Produto Interno Bruto divulgados pelo IBGE.

91. Por fim, a unidade técnica verificou que a razão de dependência da população idosa, correspondente à relação entre esta população e a em idade potencialmente ativa, se manteve estável entre 2022 e 2023, no patamar de 15%, e elevou-se para 16% em 2024.

92. Esse indicador é relevante porque permite avaliar a pressão do envelhecimento populacional sobre os sistemas de proteção social, devendo ser interpretado em conjunto com variáveis estruturais, como expectativa de vida, renda e produtividade.

93. A equipe observou que o Brasil, com PIB per capita de US\$ 10.310 e razão de dependência de 16% em 2024, apresenta posicionamento compatível com a tendência verificada em países de renda semelhante, a exemplo de Argentina, Chile e Colômbia.

94. Não há, contudo, proporção ideal universal entre razão de dependência e PIB per capita, pois a adequação dessa relação depende das capacidades econômica e fiscal de cada país para sustentar o envelhecimento populacional.



95. No caso brasileiro, o processo de envelhecimento em curso, sem correspondente alcance de níveis mais elevados de renda e produtividade, pode implicar aumento da pressão relativa sobre a sustentabilidade do regime previdenciário e sobre a demanda por serviços públicos associados à proteção social.
96. Conforme ponderado pela AudBenefícios, os indicadores em série relacionados ao Brasil demonstram variações entre os exercícios, sem trajetória uniforme entre eles.
97. Além disso, tais indicadores são influenciados por fatores estruturais e conjunturais que extrapolam o âmbito de atuação da política previdenciária, como a dinâmica do mercado de trabalho, a transição demográfica e as condições macroeconômicas.
98. Por essa razão, embora possam existir correlações entre tais indicadores e a execução do Programa 2314, não foi possível, no escopo desta auditoria, estabelecer relações de causalidade entre as variações observadas e a execução do programa.
99. No que concerne especificamente ao desempenho dos indicadores do PPA, a equipe de auditoria identificou que os seguintes indicadores apresentaram desempenho inferior ao parâmetro de 95% da meta no exercício de 2025: (i) Percentual de RPPS com classificações “A” e “B” no Índice de Situação Previdenciária, com alcance de 78,94%; (ii) Tempo médio de decisão de requerimentos de benefícios previdenciários, com 70,97%; (iii) Índice de produtividade recursal, com 71,88%; (iv) Percentual de segurados reabilitados, com 51,00%; e (v) Tempo médio de espera para agendamento de perícia médica, com 45,25%.
100. As evidências analisadas indicam que esses resultados estão associados a fatores diversos, a depender do indicador examinado, incluindo alterações metodológicas com impacto na comparabilidade dos resultados, insuficiência de fundamentação técnica para revisão de metas e indicadores, pressão de demanda decorrente do aumento de requerimentos e formação de estoques, restrições estruturais e tecnológicas nos sistemas de atendimento, rotatividade e necessidade de capacitação de equipes, priorização de processos mais complexos e desalinhamento entre o planejamento institucional e a capacidade operacional dos serviços.
101. Tais fatores evidenciam limitações na definição, no monitoramento e na gestão dos indicadores, bem como na aderência entre as metas estabelecidas e as condições operacionais de execução, circunstância que pode comprometer a consistência das informações produzidas para o acompanhamento do desempenho do programa.
102. Como efeito, os resultados inferiores às metas estabelecidas impactam a capacidade de o Programa 2314 atingir plenamente seus objetivos, com reflexos sobre o fortalecimento institucional dos regimes próprios de previdência social, a celeridade na análise de requerimentos, o tempo de acesso do cidadão à perícia médica, a eficiência do julgamento de recursos administrativos, a efetividade das ações de reabilitação profissional e a judicialização de benefícios previdenciários.
103. Registre-se, a propósito, que o percentual de benefícios concedidos por decisão judicial, em dezembro de 2025, foi de 13,4%, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social. Tal fato reforça a relevância de aprimorar a tempestividade e a qualidade da prestação administrativa dos serviços previdenciários, de modo a reduzir a judicialização e os custos dela decorrentes, inclusive com honorários advocatícios.
104. Embora os resultados avaliados não afastem a conclusão de que o desenho formal do Programa 2314 apresenta aderência geral aos objetivos estratégicos da política previdenciária, entendo, em linha de consonância com a AudBenefícios, que o desempenho observado no programa revela fragilidades concretas na execução, no monitoramento e na mensuração dos resultados.
105. Percebo que os indicadores com menor grau de alcance dizem respeito a atividades sensíveis para o cidadão, como a análise de requerimentos, a realização de perícias médicas, a



tramitação de recursos administrativos e a reabilitação profissional. São dimensões que afetam diretamente a efetividade da proteção previdenciária e a percepção social sobre a qualidade do serviço público prestado.

106. Desse modo, acolho a proposta de recomendar ao MPS que, no âmbito do monitoramento do PPA 2024-2027, avalie as causas do não alcance das metas dos indicadores analisados, verifique a adequação das metas e dos parâmetros utilizados em relação à capacidade operacional, à demanda e à consistência metodológica, promova, quando necessário, a revisão de metas e indicadores com base em avaliação técnica fundamentada e aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento, com padronização das justificativas, documentação das alterações e rastreabilidade das decisões.

III – Considerações Finais

107. Diante das informações trazidas, concluo que a unidade técnica cumpriu o escopo pretendido, de analisar os aspectos listados no tocante à execução do Programa 2314 – Previdência Social.

108. Compreendo que as propostas formuladas se mostraram adequadas, uma vez que buscaram incrementar o uso de avaliações de políticas públicas no processo de planejamento, fortalecer a definição e o monitoramento de metas e indicadores, aumentar a transparência das justificativas registradas, ampliar a confiabilidade das informações e melhorar a capacidade de verificação da efetividade na prestação de serviços previdenciários.

109. O aperfeiçoamento contínuo do MPS quanto aos instrumentos de monitoramento do Programa 2314 possibilitará melhor suporte à tomada de decisão, permitindo a melhoria crescente da efetividade dessa importante política pública.

110. Em tempo, gostaria de elogiar a qualidade do trabalho realizado pelos Auditores Federais de Controle Externo Carmem Viana Castiñeiras Bezerril (Coordenadora) e Tito Calvo Jachelli (membro da equipe) e pelo Auditor-Chefe Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1129/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.341/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Entidades: Ministério da Previdência Social e Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo



Previdência Social, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para os desenvolvimentos econômico e social do país, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

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. Recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. assegure que os resultados dos monitoramentos e das avaliações das políticas previdenciárias sejam formalmente incorporados ao processo de formulação e revisão das leis de programas orçamentários, visando a otimização da alocação de recursos e a maximização do impacto social das intervenções governamentais;

9.1.2. promova a revisão dos indicadores e das metas do Programa 2314, com base em análise técnica que considere, de forma explícita: (i) a consistência metodológica dos indicadores; (ii) a disponibilidade e a confiabilidade das bases de dados utilizadas; (iii) a aderência das metas à capacidade operacional dos serviços e ao volume de demanda; e (iv) a comparabilidade temporal dos resultados, especialmente nos casos de alteração de metodologia ou de critérios de apuração, com foco nos casos em que se verifiquem limitações na definição das metas ou na mensuração dos resultados, conforme evidenciado no processo de monitoramento do PPA;

9.1.3. aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento do PPA e da LOA no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), de modo a assegurar que as justificativas para desvios no desempenho dos indicadores e no alcance das metas: (i) descrevam, de forma objetiva, os fatores determinantes dos resultados observados; (ii) estabeleçam relação clara entre esses fatores, a execução das ações e os resultados alcançados; e (iii) sejam registradas de forma padronizada e rastreável, de modo a permitir sua utilização em análises comparativas e na avaliação do desempenho do programa;

9.1.4. adote medidas para que nas próximas revisões ou elaboração das leis orçamentárias, todos os pilares expressos no Objetivo Estratégico e no Objetivo Geral sejam desdobrados e mensurados de forma direta e explícita por meio dos Objetivos Específicos e dos respectivos indicadores, de modo a assegurar coerência lógica entre os níveis estratégico e operacional do planejamento;

9.1.5. adote medidas para que seja realizada, no que couber, a regionalização das metas vinculadas ao Programa 2314 no Plano Plurianual, com o estabelecimento de valores-alvo específicos por região e, quando aplicável, mais ambiciosos para aquelas que apresentem menor nível de cobertura previdenciária ou maior fragilidade institucional, de forma a refletir adequadamente as assimetrias regionais existentes e contribuir para o combate às desigualdades regionais;

9.1.6. adote medidas para assegurar a consistência entre execução física e execução financeira das programações orçamentárias associadas ao Programa 2314, mediante: (i) o alinhamento entre metas físicas, unidades de medida e produtos entregues; (ii) a vinculação explícita entre os resultados físicos e os recursos executados; e (iii) o registro, nos sistemas de monitoramento, de informações que permitam identificar e justificar eventuais divergências entre as duas dimensões;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento e Orçamento;

9.3. pensar definitivamente este processo ao TC 005.405/2026-2, relativa às contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2025, nos termos dos art. 36, caput, e 37 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1129-15/26-P.

**13. Especificação do quórum:**

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.479/2025-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome e Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO REALIZADA COM O OBJETIVO DE SUBSIDIAR A ELABORAÇÃO DO CAPÍTULO III – RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL DO RELATÓRIO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2025. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA APROPRIADA PARA O ACOMPANHAMENTO DAS METAS E DESPESAS DO ANEXO VII DO VOLUME I DA LOA. NÃO ATINGIMENTO INTEGRAL DAS METAS PREVISTAS PARA 2025. FRAGILIDADE NA FORMULAÇÃO DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES E METAS DO PROGRAMA 5129 (INCLUSÃO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO CADASTRO ÚNICO E PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS SOCIAIS). INCONSISTÊNCIAS NA CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO 21CP (OPERACIONALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE



PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL
DECORRENTE DO CORONAVÍRUS - COVID-19) NO PPA
2024-2027. CIÊNCIA. ALERTAS. APENSAMENTO AO
PROCESSO REFERENTE ÀS CONTAS DO PRESIDENTE
DA REPÚBLICA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2025.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de auditoria de conformidade integrada com aspectos operacionais realizada visando avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Assistência Social, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do País, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2. A presente fiscalização fornece subsídios para a elaboração do capítulo relativo aos Resultados da Atuação Governamental, que integra o relatório das contas do Presidente da República, referentes ao exercício de 2025. Aduzo que a auditoria em tela foi realizada com observância das diretrizes estabelecidas no Acórdão 441/2025-Plenário.

3. Feitas essas considerações iniciais, transcrevo a seguir a elucidativa instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas):

“SUMÁRIO

<u>1 - INTRODUÇÃO</u>	586
1.1 - Problemas identificados	587
1.2 - Antecedentes e deliberação que originou a fiscalização	587
1.3 - Questões de auditoria	587
1.4 - Metodologia e Limitações	588
1.5 - Organização do relatório	588
1.6 - Volumes de recursos fiscalizados e benefícios estimados	588
<u>2 - BREVE VISÃO GERAL DO OBJETO</u>	589
<u>3 - ACHADOS DE AUDITORIA</u>	591
<u>3.1. EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2025</u>	591
3.1.1. Achado 1 – Não atingimento de metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027	591
3.1.2. Achado 2 – Execução física e financeira insatisfatória de ações vinculadas aos programas finalísticos	596
3.1.3. Achado 3 – Fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129	602
<u>3.2. LEGITIMIDADE DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2025</u>	606
3.2.1. Achado 4 – Acompanhamento incipiente das metas e despesas do Anexo VII do Volume 1 do PLOA2025	606
3.2.2. Achado 5 – Inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027	609
<u>4. CONCLUSÃO</u>	610
<u>5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</u>	611
<u>APÊNDICE A - PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO MDS EM 2025</u>	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
<u>APÊNDICE B - AVALIAÇÃO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL</u>	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
<u>APÊNDICE C - SÉRIE HISTÓRICA DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO</u>	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
<u>APÊNDICE D - TABELAS E FIGURAS</u>	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
<u>APÊNDICE E - COMENTÁRIOS DO GESTORES</u>	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Questões e Subquestões de Auditoria	587
Tabela 2 – Programas Finalísticos do MDS no exercício de 2025.....	589
Tabela 3 – Recursos do PPA, por fonte de financiamento, para o exercício de 2025 (em R\$ bilhões)	590
Tabela 4 – Recursos do PPA, por programa finalístico do MDS, no exercício de 2025 (em R\$ milhões)	590
Tabela 5 – Metas não alcançadas por programa finalístico em 2025	592
Tabela 6 – Metas com alto alcance por programa finalístico em 2025	595
Tabela 7 – Metas não apuradas	595
Tabela 8 - Ações com execução financeira abaixo de 95%	598
Tabela 9 - Ações com execução financeira acima de 95%, mas com baixa execução física	599
Tabela 10 - Demais ações com baixa execução física	599
Tabela 11 - Ações com execuções físicas acima de 100%	600
Tabela 12 - Atributos do Programa 5129	603
Tabela 13 – Metas e Despesas do PPA a serem acompanhadas para atendimento das prioridades	607
Tabela 14 – Detalhamento dos Programas Finalísticos do MDS no exercício de 2025	Erro! Indicador não definido.
Tabela 15 - Comparativo de indicadores do PBF e BPC	Erro! Indicador não definido.
Tabela 16 - Comparativo da taxa de pobreza	Erro! Indicador não definido.
Tabela 17 – Resumo dos planos setoriais da Assistência Social (Subquestão 1.1).....	Erro! Indicador não definido.
Tabela 18 - Vinculação Ação-Entrega (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Tabela 19 - Alocação e execução financeira (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Tabela 20 – Alocação de recursos de emendas (Subquestão 1.1).....	Erro! Indicador não definido.
Tabela 21 - Resultados alcançados nos Objetivos Específicos e Entregas do PPA 2024-2027 (Subquestão 2.3)	Erro! Indicador não definido.
Tabela 22 - Ajustes de redação	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Percentual da dotação alocada nos programas finalísticos no exercício de 2025	590
Figura 2 - Quantidade de metas não alcançadas, alcançadas, não apuradas e totais por programa	591
Figura 3 – Resultados alcançados em 2025	592
Figura 4 - Percentual de alcance das metas 2025	592
Figura 5 - Percentual de metas não alcançadas por programa	594
Figura 6 - Distribuição percentual do volume de benefícios de programas sociais	Erro! Indicador não definido.
Figura 7 - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita	Erro! Indicador não definido.
Figura 8 - Razão de Palma	Erro! Indicador não definido.
Figura 9 - Evolução do Brasil na linha de pobreza	Erro! Indicador não definido.
Figura 10 - Evolução do Brasil na linha de pobreza de países de renda média-alta	Erro! Indicador não definido.
Figura 11 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil	Erro! Indicador não definido.
Figura 12 - Redução da taxa de pobreza moderada no Brasil	Erro! Indicador não definido.
Figura 13 - Comparativo do Índice de Gini	Erro! Indicador não definido.
Figura 14 - Comparativo do IDH	Erro! Indicador não definido.
Figura 15 - Dotação atualizada por programa finalístico (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 16 - Dotação atualizada por ação dos programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 17 - Valor alocado e valor pago em ações prioritárias e não-prioritárias (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 18 - Percentual alocado e pago em prioridades e não-prioridades (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 19 - Valor alocado e pago em programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 20 - Valor alocado e pago em ações dos programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 21 – Recursos alocados em emendas (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 22- Percentual alocado por emendas em programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 23 - Valor alocado por emendas por ação dos programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 24 - Valor alocado por emendas e pago em programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.
Figura 25 - Valor alocado por emendas e pago em ações dos programas finalísticos (Subquestão 1.1)	Erro! Indicador não definido.

1 - INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de auditoria de conformidade integrada com aspectos operacionais, nos Programas da Função de Governo Assistência Social, geridos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) durante o exercício de 2025, com o objetivo de avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados planejados e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do País, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).*
2. *O escopo do trabalho é a programação e a execução orçamentária do MDS na gestão dos recursos públicos federais da Assistência Social durante o exercício de 2025. Para tanto, serão analisados os instrumentos de planejamento e orçamento do governo federal, bem como as informações de desempenho da atuação governamental.*
3. *Este trabalho irá subsidiar o Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, do relatório das contas da Presidência da República, exercício de 2025, que faz uma contextualização do PPA 2024-2027 abordando os Indicadores-Chave Nacionais e Metas, que mensuram o desenvolvimento econômico e social do País; a execução das metas das Prioridades; e o desempenho da gestão na execução dos programas finalísticos e das entregas.*

1.1 - Problemas identificados

4. *A necessidade de definir as diretrizes norteadoras da elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, especificamente quanto ao Capítulo III do relatório sobre orçamentos e atuação governamental, referente aos resultados da atuação governamental, levou a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) a formular a representação do TC 025.740/2024-5.*

1.2 - Antecedentes e deliberação que originou a fiscalização

5. *O Acórdão 441/2025-TCU-Plenário aprovou as diretrizes apresentadas pela unidade técnica e autorizou as ações de controle propostas para subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Exmo. Presidente da República (PCPR), relativas ao exercício de 2025, a ser elaborado em parceria com outras unidades técnicas do TCU, com a constituição de processos apartados para acompanhamento e exame dos temas, e supervisão da AudFiscal, de acordo com metodologia por ela desenvolvida.*
6. *Dessa forma, a relevância e materialidade desse trabalho são demonstradas pelo objetivo de subsidiar as contas da Presidência da República relativas ao exercício de 2025. O exame do tema Assistência Social coube à AudBenefícios, unidade técnica responsável pelo assunto no Tribunal.*

1.3 - Questões de auditoria

7. *Considerando o planejamento realizado, foram formuladas as questões e subquestões de auditoria dispostas na Tabela 1 abaixo, que compõem a matriz de planejamento desenvolvida pela AudFiscal, unidade técnica supervisora:*

Tabela 13 - Questões e Subquestões de Auditoria

Questões de Auditoria

Subquestões de Auditoria

Questão 1 – A gestão dos programas da função Assistência Social, em 2025, foi legítima, considerando o alinhamento de suas prioridades e da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, a racionalidade do processo decisório e a utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão?	Subquestão 1.1 – A alocação de recursos orçamentários e a execução dos programas na função Assistência Social foram coerentes com as prioridades definidas nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO) e nos planos estratégicos e setoriais?
	Subquestão 1.2 – As decisões-chave que orientaram a elaboração e a execução dos programas orçamentários (PPA e LOA) da função Assistência Social foram baseadas em evidências e os resultados de avaliações anteriores foram utilizados para aprimorar o ciclo de planejamento e gestão, em observância ao dever constitucional de avaliação?
Questão 2 – A gestão dos recursos públicos na função Assistência Social foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do País?	Subquestão 2.1 – A Administração Pública cumpriu o dever de executar as programações orçamentárias da função Assistência Social, de modo a garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, conforme o art. 165, § 10, da Constituição Federal?
	Subquestão 2.2 – Os objetivos, indicadores e metas do PPA do Programa 5129 – Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no CadÚnico – possuem os atributos de qualidade suficientes para permitir uma avaliação fidedigna do desempenho?
	Subquestão 2.3 – As metas do PPA da função Assistência Social para o exercício de 2025 foram alcançadas e houve melhora nos indicadores de desenvolvimento econômico e social relevantes para a função?

Fonte: elaborado pela AudFiscal

1.4 - Metodologia e Limitações

8. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020), e com observância do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

9. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

10. A metodologia para avaliação da gestão do MDS nos programas assistenciais durante o exercício de 2025 foi desenvolvida pela AudFiscal. Foram usadas as técnicas de entrevistas com gestores, análise documental e consulta a bases de dados públicos. As evidências obtidas com o exame das informações coletadas subsidiaram os achados de auditoria que compõem o presente relatório preliminar.

1.5 - Organização do relatório

11. O relatório está organizado em cinco capítulos. O primeiro apresenta a identificação da auditoria, com informações sobre seu escopo e objetivos. O segundo traz uma visão geral do objeto. O terceiro trata dos achados de auditoria e encontra-se dividido em dois subcapítulos, um tratando da eficiência e economicidade e outro da legitimidade da função assistência social em 2025. O quarto e o quinto referem-se à conclusão e às propostas de encaminhamento.

12. Nos elementos pré-textuais constam as listas de siglas, tabelas, figuras e o sumário. Já nos pós-textuais estão dispostos cinco apêndices, a saber: Apêndice A – Programas Finalísticos do MDS em 2025; Apêndice B – Avaliação da função assistência

social; Apêndice C – Série histórica de indicadores de desenvolvimento; Apêndice D – Tabelas e Figuras; e Apêndice E – Comentários dos gestores.

1.6 - Volumes de recursos fiscalizados e benefícios estimados

13. O volume de recursos fiscalizados compreende os recursos orçamentários alocados (dotação atualizada) na execução dos programas da Assistência Social pelo MDS durante o exercício de 2025, no total de R\$ 290.582.897.204,00.

14. O benefício estimado do presente trabalho é o aprimoramento dos exames das contas do Presidente da República do exercício de 2025. Espera-se que, com as melhorias implementadas, as contas de governo apresentem transparência e correção na gestão dos recursos públicos e tenham um maior alcance junto à população.

2 - BREVE VISÃO GERAL DO OBJETO

15. Os Programas da Função de Governo Assistência Social dispostos no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, instituído pela Lei 14.802/2024, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, Lei 15.080/2024, com suas metas e entregas, constituem os instrumentos de planejamento e orçamento do governo federal e demonstram o desempenho do MDS na gestão de recursos públicos no exercício de 2025.

16. O MDS atuou em **duas prioridades** do PPA 2024-2027, definidas a partir de um processo participativo com a sociedade: Combate à Fome e Redução das Desigualdades, cujo foco é erradicar a fome e diminuir as disparidades sociais; e Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda, que visa a promoção da industrialização moderna e a geração de empregos.

17. O MDS foi responsável pela execução de **sete programas finalísticos** no exercício de 2025, listados na Tabela 2 abaixo, referentes às seguintes subfunções: Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Tecnologia da Informação, Assistência à Pessoa Idosa, Assistência à Pessoa com Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência Comunitária, Serviços Socioassistenciais, Segurança de Renda, Alimentação e Nutrição e Saneamento Básico Rural. Informações detalhadas estão na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** do Apêndice A deste relatório.

Tabela 14 – Programas Finalísticos do MDS no exercício de 2025

Programa	Objetivo Geral	Unidade Responsável
5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único	Inclusão Socioeconômica para o público do Cadastro Único, com idade de 16 a 65 anos, com atuação nos eixos da intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo	Secretaria de Inclusão Sócio-Econômica (Sisec/MDS)
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	Reduzir a pobreza por meio da transferência de renda e do fortalecimento de acessos a serviços de educação, saúde, assistência social	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS)
5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais	Identificar e incluir famílias em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único e produzir informações e conhecimento para promoção do acesso às políticas sociais e seu aprimoramento.	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad/MDS)
5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Fortalecer e ampliar o acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais às famílias e pessoas em situações de vulnerabilidade, riscos pessoais e sociais e violações de direitos, contribuindo para a redução das desigualdades e a inclusão socioeconômica.	Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS)

5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	Promover a produção, a oferta, o acesso e o consumo de água e alimentos adequados e saudáveis, com base em sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e resilientes, priorizando os grupos populacionais vulnerabilizados e fortalecendo o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) e Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome (SECF/MDS)
5134 - Cuidado e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas	Estabelecer políticas públicas efetivas voltadas aos usuários e dependentes químicos e seus familiares, no que se refere ao apoio e acolhimento de pessoas com problemas com álcool e outras drogas e seus familiares	Departamento de Entidades de Apoio e Acolhimento Atuantes em Álcool e Drogas da Secretaria-Executiva (Depad/SE/MDS)
5501 - Estruturação da Política Nacional de Cuidados	Promover o direito ao cuidado e a corresponsabilização pela sua provisão entre famílias, Estado, mercado e empresas e comunidade.	Secretaria Nacional de Cuidados e Família (SNCF/MDS)

Fonte: Anexo III do PPA 2024-2027

18. As ações 21FR – Apoio e Acolhimento Objetivando a Reinserção de Usuários e Dependentes de Álcool e Drogas (Programa 5134) e 215I – Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) (Programa 5133) foram retiradas do PPA.

19. O PPA conta com fontes de financiamento orçamentárias e não-orçamentárias. Os recursos do PPA 2024-2027 foram estimados em R\$ 13,3 trilhões. Os valores para o exercício de 2025 e os programas finalísticos do MDS estão apresentados nas Tabelas 3 e 4 a seguir.

Tabela 15 – Recursos do PPA, por fonte de financiamento, para o exercício de 2025 (em R\$ bilhões)

Fonte de financiamento	Recursos para 2025	Recursos PPA 2024-2027
Orçamentário (Fiscal e Seguridade Social)	2.165,1	8.898,5
Orçamentário (Investimentos Estaduais)	148,8	566,2
Não-Orçamentário	962,2	3.882,7
Total	3.276,1	13.347,2

Fonte: Anexo II do PPA-2024-2027

Tabela 16 – Recursos do PPA, por programa finalístico do MDS, no exercício de 2025 (em R\$ milhões)

Programa Finalístico	Recursos iniciais	Recursos atualizados	Recursos PPA 2024-2027
5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único	7,2	79,8	30,0
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	171.802,6	159.079,7	684.930,1
5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais	117,7	274,9	492,6
5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	113.857,4	125.255,1	473.885,6
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	5.036,9	5.673,2	21.191,7
5134 - Cuidado e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas	178,3	196,2	743,0
5501 - Estruturação da Política Nacional de Cuidados	15,7	24,1	65,5
Total	291.015,8	290.583,0	564.901,5

Fonte: Anexo II do PPA-2024-2027 e Siop

20. A alocação final de recursos (dotação atualizada) nos programas finalísticos do MDS no exercício de 2025, em percentual, ocorreu conforme Figura 1 abaixo.

Figura 8- Percentual da dotação alocada nos programas finalísticos no exercício de 2025



Fonte: Siop

21. A movimentação orçamentária da União, como planejamento, acompanhamento da execução, receitas e emendas parlamentares e monitoramento do PPA, são atividades desenvolvidas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), operado e gerenciado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2025

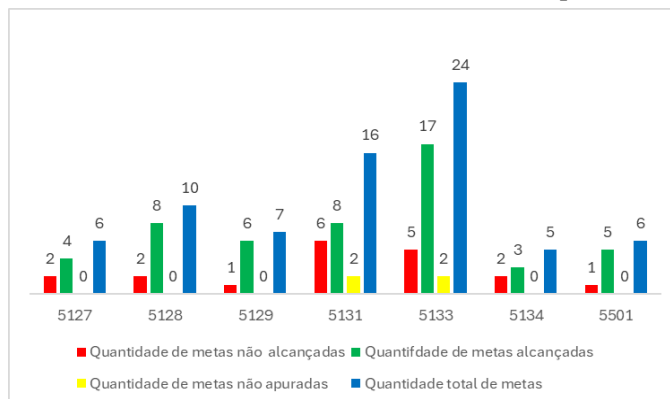
22. Este subcapítulo analisa se a gestão dos recursos públicos na função Assistência Social foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA 2024-2027 e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do País.

23. A análise foi dividida em três achados principais. O primeiro trata do não atingimento de metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027 (subquestão 2.3 de auditoria); o segundo aborda a execução física e financeira insatisfatória de ações vinculadas aos programas finalísticos (subquestão 2.1 de auditoria) e o terceiro menciona fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129 - Inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único e produção de informações e conhecimento para políticas sociais (subquestão 2.2 de auditoria).

3.1.1. Achado 1 – Não atingimento de metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027

24. Entre os sete programas finalísticos sob a responsabilidade do MDS em 2025, **dezenove metas** estipuladas no PPA 2024-2027 **não foram alcançadas**, entre setenta metas apuradas (quatro metas não foram apuradas), conforme demonstra a Figura 2 abaixo, o que representa **27,1%**.

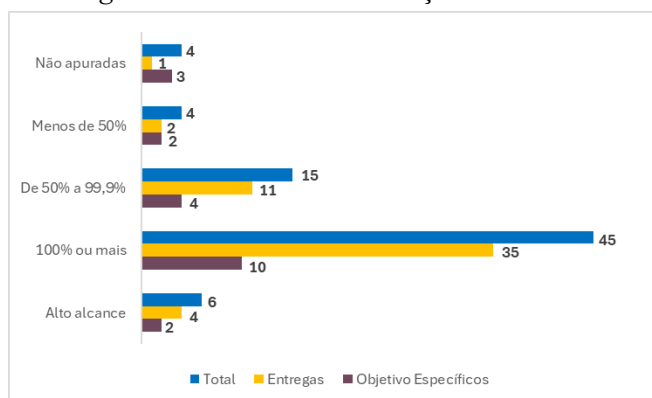
Figura 9 - Quantidade de metas não alcançadas, alcançadas, não apuradas e totais por programa



Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

25. Destas, 21 metas foram de Objetivos Específicos, das quais seis não foram alcançadas, representando 33,3%, e 53 foram de Entregas, das quais treze não foram alcançadas, representando 25,0%. Não foram contabilizadas três metas de Objetivos Específicos e uma meta de Entrega não apuradas.

Figura 10 – Resultados alcançados em 2025



Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

Figura 11 - Percentual de alcance das metas 2025



Fonte: relatório de dados de monitoramento do Siop

26. As Figuras 3 e 4 acima demonstram, respectivamente, o resultado e o percentual de alcance das metas. Os dados foram apresentados pelo MDS e pelo MPO (peça 22). As metas dos Objetivos Específicos e das Entregas dos Programas do MDS e os resultados alcançados em 2025 encontram-se na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** no Apêndice D deste relatório.

27. A Constituição Federal, em seu art. 165, §1º, determina que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para os programas de duração continuada. As metas funcionam como diretrizes da governança pública para direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades, e monitorar o

desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas, entre outros (art. 4º, incisos I e III, do Decreto 9.203/2017).

28. As metas que não foram alcançadas por programa finalístico e seu percentual estão apresentadas na Tabela 5 e na Figura 5 abaixo.

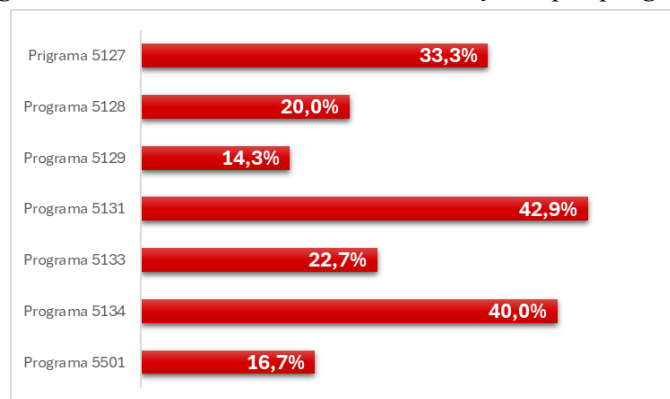
Tabela 17 – Metas não alcançadas por programa finalístico em 2025

Objetivo Específico /Entrega	Enunciado	Meta 2025		
		Prevista	Realizada	O que faltou
Programa 5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único				
Objetivo Específico	Fomentar o Empreendedorismo de pessoas inscritas no Cadastro Único com idade de 16 a 65 anos	307.487 pessoas atendidas	203.899 pessoas atendidas	103.588 pessoas atendidas
Entrega	Pessoas de 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único que realizarem operação de microcrédito	300.000 pessoas atendidas	180.524 pessoas atendidas	119.476 pessoas atendidas
Programa 5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas				
Objetivo Específico	Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda	100,0%	90,7%	9,3%
Entrega	Famílias beneficiárias	21.000.000 famílias beneficiadas	18.636.919 famílias beneficiadas	2.363.081 famílias beneficiadas
Programa 5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais				
Entrega	Encontros anuais com gestores estaduais e municipais de regiões metropolitanas sobre o Cadastro Único	2 encontros anuais	1 encontro anual	1 encontro anual
Programa 5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)				
Entrega	Municípios que recebem cofinanciamento federal para realização de Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1.032 municípios	950 municípios	81 municípios
Objetivo Específico	Promover a proteção e o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida	72,0%	71,9%	0,1%
Objetivo Específico	Aprimorar a gestão do BPC para reduzir o tempo de concessão dos benefícios, agilizando o acesso dos requerentes	101 dias	254 dias	153 dias
Entrega	Benefícios (BPC) concedidos para as Pessoas com Deficiência (PcD) em prazo igual ou inferior a 90 dias	143 dias	267 dias	124 dias
Entrega	Benefícios (BPC) concedidos para as Pessoas Idosas em prazo igual ou inferior a 45 dias	63 dias	228 dias	165 dias
Entrega	Municípios com preenchimento do Prontuário Eletrônico do SUAS	52,0%	41,8%	10,2%
Programa 5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome				
Entrega	Tecnologias sociais de acesso à água para o consumo e a produção	55.000 tecnologias sociais	49.664 tecnologias sociais	5.336 tecnologias sociais
Entrega	Juventude rural no PAA nas modalidades Compra com Doação Simultânea, PAA Leite e Compra Direta	12,0%	11,8%	0,2%

Entrega	<i>Equipamentos Públicos da Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) recebendo apoio do PAA</i>	400 equipamentos públicos	388 equipamentos públicos	12 equipamentos públicos
Entrega	<i>Hortas urbanas e periurbanas</i>	30 municípios	17 municípios	13 municípios
Entrega	<i>Equipamentos Públicos de SAN (bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e solidárias, restaurantes populares e centrais da agricultura familiar) promovendo inclusão social</i>	779 equipamentos públicos	414 equipamentos públicos	365 equipamentos públicos
Programa 5134 – Cuidado e Acolhimento dos Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas				
Objetivo Específico	<i>Fomentar o apoio e o acolhimento aos usuários e/ou dependentes químicos em entidades atuantes em álcool e outras drogas</i>	29.350 pessoas beneficiadas	25.840 pessoas beneficiadas	3.510 pessoas beneficiadas
Entrega	<i>Estudos e pesquisas na temática de álcool e outras drogas</i>	2 estudos realizados	1 estudo realizado	1 estudo realizado
Programa 5501 – Estruturação da Política Nacional de Cuidados				
Objetivo Específico	<i>Garantir o direito ao cuidado por meio da elaboração, articulação, integração e execução de ações da Política e do Plano Nacional de Cuidados</i>	1 relatório publicado	0 relatório publicado	1 relatório publicado

Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

Figura 12 - Percentual de metas não alcançadas por programa



Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

29. Em relação ao alcance das metas, destacaram-se em 2025 o Programa 5129 – Inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único e produção de informações e conhecimento para políticas sociais, e 5501 – Estruturação da Política Nacional de Cuidados, que deixaram de atingir apenas uma meta proposta. Destaca-se, entretanto, que foram constatadas fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129, conforme relatado no Achado 3 deste relatório.

30. O Programa 5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) teve o pior desempenho em 2025, considerando o alcance de metas propostas: das quatorze metas consideradas, seis não foram alcançadas. Ressaltam-se as metas do Objetivo Específico e das Entregas relacionadas ao aprimoramento da gestão do Benefício de Prestação Continuadas (BPC) para reduzir o Tempo Médio de Concessão (TMC) e agilizar o acesso do benefício pelas pessoas idosas e com deficiência beneficiadas, que ficaram muito aquém do planejado.

31. A intempestividade na concessão do BPC (concessões do BPC-PcD e do BPC-Idoso fora do prazo legal) foi constatada pelo TCU no TC 037.028/2023-5, no qual foi

prolatado o Acórdão 2198/2024-TCU-Plenário, de relatoria do ex-Ministro Aroldo Cedraz, cujo item 9.3 fez a seguinte determinação:

9.3. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério da Previdência Social, no exercício das suas competências, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 360 dias, adotem providências para reduzir para valores residuais ou eliminar o estoque de requerimentos aguardando análise por tempo superior a 180 dias;

32. Já o Programa 5134 – Cuidados e acolhimento dos usuários dependentes de álcool e outras drogas teve o segundo pior desempenho: das cinco metas propostas, duas não foram alcançadas. O atraso na coleta de dados e a necessidade de prorrogação do prazo para tratamento das informações foram restrições apontadas para o não atingimento da meta de entrega prevista de dois estudos realizados.

33. É importante destacar que as duas metas não atingidas do Programa 5128 – Bolsa Família: proteção social por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, dizem respeito ao pagamento do benefício a 21 milhões de famílias em 2025. A unidade de medida dessa meta (quantidade média anual de famílias beneficiadas com transferência de renda) pode ser uma causa dificultante para seu alcance, pois é prejudicada pela oscilação da taxa de pobreza em função da flutuação de renda, de mercado de trabalho e outros fatores que devem ser considerados como atributos para a formulação da meta. Não foram apontadas restrições para o atingimento dessas metas. Por outro lado, existiam, em dezembro de 2025, como informa o Vis Data, cerca de 500 mil famílias na fila de espera para receber o benefício. O MDS ressaltou a necessidade de revisão para alteração dessas metas em 2026.

34. Cabe registrar ainda que o Programa 5127 - Inclusão socioeconômica do público do Cadastro Único superou demasiadamente as metas propostas para o exercício, considerando um alto alcance em quatro das seis metas propostas. As metas que tiveram alto alcance (outlier) estão listadas na Tabela 6 abaixo. Tal fato denota fragilidade na formulação, com possível subestimativa de valores a serem alcançados.

Tabela 18 – Metas com alto alcance por programa finalístico em 2025

Objetivo Específico/Entrega	Enunciado	Meta 2025		
		Prevista	Realizada	Alcance
Programa 5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único				
Objetivo Específico	Promover a empregabilidade de pessoas inscritas no Cadastro Único com idade de 16 a 65 anos	10.000 pessoas atendidas	370.842 pessoas atendidas	3.708,4%
Entrega	Pessoas entre 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único encaminhadas para cursos de qualificação	7.000 pessoas atendidas	23.375 pessoas atendidas	333,9%
Entrega	Pessoas entre 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único encaminhadas para vagas de emprego formal	3.000 pessoas atendidas	347.467 pessoas atendidas	11.582,2%
Entrega	Formação Empreendedora de pessoas de 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único	7.487 pessoas atendidas	23.375 pessoas atendidas	312,2%
Programa 5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais				
Entrega	Estudos avaliativos sobre as políticas de desenvolvimento e assistência social publicados no Portal da Sagicad	2 encontros anuais	5 encontros anuais	250,0%
Programa 5501 – Estruturação da Política Nacional de Cuidados				
Objetivo	Promover a conscientização social sobre a	3	13	

Específico	relevância dos cuidados para a reprodução da vida, o funcionamento das economias e o bem-estar das pessoas	iniciativas realizadas	iniciativas realizadas	433,3%

Fonte: Monitoramento Siop

35. Por fim, a Tabela 7 abaixo demonstra as metas não apuradas, com suas justificativas, e que não foram consideradas no cálculo do presente achado.

Tabela 19 – Metas não apuradas

Objetivo Específico/ Entrega	Enunciado	Descrição do Indicador	Meta Prevista	Justificativa para não apuração
Programa: 5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)				
Objetivo Específico	Fortalecer e qualificar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os mecanismos democráticos de participação e controle social	Percentual de municípios com preenchimento dos sistemas de registro e monitoramento dos requisitos do art. 30 da Loas	75,0% CO (75,0) NE (78,0) N (75,0) SE (73,0) S (73,0)	A apuração do indicador desta meta é realizada com base nas informações declaradas no Censo SUAS, que se encontra em período de preenchimento, sem consolidação oficial dos resultados.
Entrega	Conselhos municipais de Assistência Social com proporcionalidade entre os segmentos representantes da sociedade civil (trabalhadores, usuários e entidades) (municípios)	Municípios cujos Conselhos de Assistência Social apresentam proporcionalidade entre os segmentos da sociedade civil adequada à Resolução CNAS 100/202	1.300 municípios CO (129) NE (373) N (164) SE (289) S (345)	(Idem justificativa acima)
Programa 5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome				
Objetivo Específico	Adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação, com equidade de gênero, dos grupos prioritários definidos na legislação do PAA, como fornecedores dos alimentos que abastecem as ações e equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	Percentual de agricultores (as) familiares dos grupos prioritários contemplados no PAA	60,0%	O sistema de gerenciamento do PAA não conta com todas as marcações necessárias para mensurar este indicador. Desde 2025 está ocorrendo a migração de bases para cruzamento com outras bases do MDS, a ser finalizada no primeiro semestre de 2026.
Objetivo Específico	Fomentar o Desenvolvimento de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis	Consumo de alimentos saudáveis	35,8%	O monitoramento dos dados nacionais de consumo de alimentos saudáveis é realizado no Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), cujo último relatório apresenta os dados de 2024.

Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

36. Aspectos relacionados ao gerenciamento dos programas finalísticos e potenciais repercussões no acesso de pessoas vulneráveis às políticas públicas podem ser considerados efeitos do não atingimento de metas propostas pelo MDS.

37. *A equipe propõe que seja dada ciência ao MDS de que o não atingimento de parte das metas estabelecidas em programas finalísticos pode impactar aspectos da governança do PPA 2024-2027, e potencialmente reduzir o acesso de pessoas vulneráveis a benefícios assistenciais, em infringência aos incisos I e II do Decreto 9.203/2017.*

3.1.2. Achado 2 – Execução física e financeira insatisfatória de ações vinculadas aos programas finalísticos

38. *Foi constatado que parcela relevante das ações vinculadas aos Programas 5127, 5128, 5129, 5131, 5133, 5134 e 5501 apresentou execução física e/ou financeira inferior a 95%, sem que tenha havido, em todos os casos, justificativas suficientes. Foram identificadas quinze ações com execução física inferior a 95% e vinte ações com liquidação inferior a 95% da dotação final. Também se constatou que houve dissociação relevante entre a execução financeira e a execução física de algumas ações. Cinco ações apresentaram liquidação elevada e baixo desempenho físico.*

39. *Essas situações demonstram dificuldades na execução de parte das programações orçamentárias, com potencial de prejudicar a conversão do gasto público em entregas à sociedade. Além disso, demonstram que a execução orçamentária, considerada isoladamente, não é suficiente para assegurar a efetiva entrega de bens e serviços. Nesse contexto, execuções em níveis inferiores a 95% sinalizam limitações à implementação das políticas públicas. Ademais, a dissociação entre a execução financeira e as entregas físicas dificulta a análise do desempenho dessas políticas, pois reduz a aderência entre os recursos executados e as entregas efetivamente materializadas no exercício.*

40. *Nos termos do art. 165, § 10, da Constituição Federal, a administração pública tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para viabilizar a realização das finalidades públicas contempladas no orçamento. Assim, a existência de dotação ou de empenho formal de despesas, embora relevante, não é suficiente, devendo ser considerada em conjunto com a efetiva materialização das entregas previstas, observados os prazos, etapas e condicionantes próprios dos instrumentos de execução e dos ciclos de implementação das políticas públicas.*

41. *Já o inciso II, §11, do art. 165, ressalva que o disposto no §10 não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) apresentou justificativas para a execução física ou financeira inferior a 95%.*

42. *A Lei 4.320/1964, em seu art. 75, III, também prevê que se verifique não apenas se houve movimentação financeira, mas se a despesa contribuiu para os objetivos a que se destinava.*

43. *Por fim, o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, I, estabelece que a governança pública deve direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão, de modo a conduzi-la à entrega de resultados para a sociedade.*

44. *Assim, demonstra-se que a relevância de se avaliar não somente os gastos em sua dimensão financeira, mas também as execuções físicas das programações da função Assistência Social, de modo a garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.*

45. *Destaca-se que essa auditoria já previu, desde a elaboração da matriz de planejamento, a limitação metodológica pela possível dificuldade de estabelecer*

correlação direta entre despesas executadas e entregas físicas, em razão da não vinculação perfeita entre esses elementos. Tal limitação, contudo, não afasta a necessidade de análise dos dados e reforça a importância de o órgão apresentar informações completas e justificativas adequadas para a situação.

46. Cabe destacar que o ponto de corte das ações com execução física ou financeira inferior a 95% foi um critério estabelecido pela AudFiscal, na matriz de planejamento, seguindo orientação do Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA 2016). O programa de Prestação de Contas das Despesas Públicas e da Responsabilidade Financeira (PEFA, na sigla em inglês) é uma metodologia reconhecida para avaliações da gestão das finanças públicas (GFP).

47. Em resposta ao Ofício 6/2026-AudBenefícios, o MDS encaminhou tabelas com os índices de execução física e financeira de 31 ações distribuídas entre os sete programas da Assistência Social avaliados neste relatório; acompanhadas de justificativas para as vinte ações que não atingiram 95% de execução financeira (peça 18), listadas na Tabela 8 abaixo:

Tabela 20 - Ações com execução financeira abaixo de 95%

Programa/Ação	% Liquidado
5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único	62,3%
00WN - Subvenção Econômica de Estruturadores de Negócios (Programa Acredita no Primeiro Passo - Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024)	93,1%
20GG - Promoção da Inclusão Socioeconômica de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Acredita no Primeiro Passo)	52,7%
00US - Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD	90,2%
21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	61,4%
21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família	73,8%
5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais	90,8%
4923 - Produção e Disseminação de Dados para Gestão de Políticas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	85,4%
6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	90,8%
21H0 - Proteção Socioassistencial em Emergências e Calamidades Públicas	72,3%
219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	71,5%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Renda Mensal Vitalícia (RMV), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais	70,3%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais, e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	76,9%
8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social	90,8%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	68,7%
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	82,0%
20GD - Inclusão Produtiva Rural	58,0%
2784 - Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável	80,7%
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública	59,0%

2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	43,9%
8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	48,3%
5134 - Cuidado e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas	52,5%
21FR - Apoio e Acolhimento Objetivando a Reinserção de Usuários e Dependentes de Álcool e Drogas	52,5%
5501 - Estruturação da Política Nacional de Cuidados	52,9%
21FQ - Apoio à Formulação e Gestão da Política Nacional de Cuidados	52,9%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

48. Observa-se que, no nível agregado, cinco programas, dos sete avaliados, apresentaram liquidação abaixo de 95%: 5127, 5129, 5133, 5134 e 5501.

49. Quanto às execuções físicas, a análise dos arquivos permitiu identificar quinze ações com execução física inferior a 95%. Dentre essas, dez delas (00WN, 20GG, 21CP, 219G, 21H0, 2583, 20GD, 2798, 8929 e 21FQ) estão incluídas no rol das ações cuja execução financeira não alcançou a execução de 95% e receberam justificativas do MDS, ainda que com enfoque maior no aspecto financeiro. Outras cinco ações apresentaram altas execuções financeiras (acima de 95%), mas baixas execuções físicas, conforme demonstra a Tabela 9 abaixo.

Tabela 21 - Ações com execução financeira acima de 95%, mas com baixa execução física

Ação	% Execução Física	% Execução Financeira
8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	93,5%	100%
217M - Primeira Infância no SUAS - Criança Feliz	90,0%	99,3%
21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros	90,1%	96,7%
8458 - Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana	53,1%	95,1%
8948 - Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural	29,3%	98,8%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

50. Essas ações receberam justificativas do MDS em momento posterior (peça 21). De acordo com as informações prestadas, há dissociação entre o dispêndio realizado e a entrega física medida. A Tabela 10 abaixo mostra outras ações com execução física abaixo de 95%.

Tabela 22 - Demais ações com baixa execução física

Ações	% Execução Física
00WN - Subvenção Econômica de Estruturadores de Negócios (Programa Acredita no Primeiro Passo - Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024)	90,5%
20GG - Promoção da Inclusão Socioeconômica de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Acredita no Primeiro Passo)	82,6%
21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	45,9%
219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	66,9%
21H0 - Proteção Socioassistencial em Emergências e Calamidades Públicas	36,3%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Renda Mensal Vitalícia (RMV), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais	52,2%
20GD - Inclusão Produtiva Rural	70,8%
2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	38,2%

8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	40,9%
21FQ - Apoio à Formulação e Gestão da Política Nacional de Cuidados	87,5%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

51. Observa-se que há ações com baixa execução física e baixa execução financeira, como 20GG, 21CP, 219G, 21H0, 2583, 20GD, 2798, 8929 e 21FQ, sugerindo insuficiência mais ampla na execução das programações.

52. Destaca-se também a existência de ações com execução física superior a 100%, conforme Tabela 11 a seguir, inclusive em percentuais muito elevados, como 21EL – 427,2%, 2589 – 186,1%, 2784 – 166,1%, 21FR – 124,6% e 4923 – 125,0%. Embora tais situações não configurem irregularidade, elas indicam a necessidade de validação da metodologia adotada para reprogramação de metas e mensuração do desempenho físico, sob pena de comprometer a comparabilidade e a utilidade analítica dos indicadores.

Tabela 23 - Ações com execuções físicas acima de 100%

Ações	% Execução Física
21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família	427,2%
4923 - Produção e Disseminação de Dados para Gestão de Políticas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	125,0%
00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade	100,4%
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez	103,8%
219F - Ações de Proteção Social Especial	104,1%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais, e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	186,1%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	100,7%
215I - Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	113,3%
2784 - Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável	166,1%
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública	107,3%
21FR - Apoio e Acolhimento Objetivando a Reinserção de Usuários e Dependentes de Álcool e Drogas	124,6%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

53. São diversas as causas apontadas pelo Ministério, e os argumentos englobam, em síntese: celebrações tardias de instrumentos; execuções condicionadas a comprovações dos objetos; processos licitatórios e contratações em curso; ajustes de planos de trabalho; despesas de dezembro inscritas em restos a pagar não processados; devolução ou cancelamento de créditos; dependência de autorização de outros órgãos; insuficiência de equipe técnica; implantação recente de políticas; e fatores operacionais relacionados a sistemas, infraestrutura e trâmites administrativos.

54. Quanto às cinco ações que apresentaram execução financeira superior a 95% e execução física inferior a esse patamar (8442, 217M, 21DV, 8458 e 8948), as justificativas encaminhadas pelo ministério apontam desatualização ou inadequação das metas físicas registradas no Siop em relação ao que estava efetivamente vigente no exercício de 2025; manutenção de metas calculadas com base no PLOA, sem ajuste proporcional após alterações da LOA ou reprogramações financeiras; oscilação do valor unitário dos benefícios e do quantitativo de beneficiários atendíveis; não execução

integral por parte dos entes inicialmente previstos; e, nas ações executadas por meio de transferências voluntárias, descompasso temporal entre a liquidação da despesa e a materialização física das entregas, em razão da formalização tardia de parcerias, da necessidade de etapas preparatórias e da execução plurianual, inclusive com influência relevante de restos a pagar.

55. *Assim, algumas ações tiveram execução tardia ou concentrada no final do exercício, com reflexos na liquidação e pagamento, visto que os instrumentos foram celebrados apenas no último trimestre, ou porque a documentação necessária à liquidação não foi processada em tempo hábil. É o caso das ações 20GG, 21FR, 00WN, 00US, 21EL e 21FQ, nas quais o ministério aponta formalização tardia de instrumentos, parcerias firmadas próximo ao encerramento do exercício, ou pendências operacionais que repercutiram na liquidação.*

56. *Outras ações, como a 8893 e 20GD, possuem limitações pela sua própria natureza. A 8893 trata de despesas cuja materialização depende da efetiva realização de agendas externas (como visitas técnicas e reuniões), bem como da confirmação de condições logísticas e institucionais que nem sempre se consolidam conforme o planejamento inicialmente estabelecido. Já a 20GD sofreu influência de Medidas Provisórias publicadas no final de 2025, e o pagamento de algumas parcelas deve ocorrer apenas três meses após o pagamento da primeira parcela, o que ocorrerá apenas em 2026.*

57. *Também foi constatado que arranjos com diversos atores, envolvendo descentralizações, parceiros executores, instrumentos com estados e municípios, outros órgãos e entidades públicas, instituições financeiras ou outras entidades, tendem a ampliar o tempo necessário para a conversão do orçamento autorizado em entrega efetiva. Esse padrão aparece nas justificativas para as ações 2798, 2792, 20GG e 219G, em que a execução depende de etapas múltiplas, liberação financeira por terceiros, comprovação de objeto ou repasses em modalidades específicas.*

58. *As justificativas do MDS também sugerem possíveis fragilidades de capacidade operacional e de acompanhamento, inclusive insuficiência de equipe técnica e dificuldades para análise tempestiva de processos. Esse fator foi explicitado na justificativa da ação 8929, em que o órgão menciona insuficiência de equipe técnica para acompanhamento de demandas e observa tratar-se de política pública nova em parte de sua execução.*

59. *Há ainda problemas relacionados à tempestividade do fluxo de ateste, conferência e verificação de produtos e serviços, como se observa nas justificativas das ações 4923, 6414, 8249, 2784 e 21CP, nas quais o ministério menciona contratos, faturas, produtos ou serviços em fase de verificação, conferência ou encaminhamento, o que impediu a liquidação no exercício.*

60. *Também se observam casos em que o próprio MDS não apresentou justificativa conclusiva, remetendo a responsabilidade de manifestação a outro órgão, como ocorreu na ação 2583, cuja justificativa informa que o INSS operacionaliza o BPC e que o pedido de explicação já havia sido reiterado àquela autarquia. Nos comentários ao relatório preliminar, os gestores detalharam essa dificuldade de comunicação com o INSS (p. 90-91 deste relatório). Por fim, há situações de devolução de montantes e cancelamentos de créditos, como foram os casos das ações 21H0 e 2589.*

61. *Nas ações 8442 e 21DV, os esclarecimentos apontam para inconsistências ou desatualizações na parametrização da meta física no Siop, em razão de metas calculadas*

com base em premissas do PLOA ou não ajustadas após reprogramações orçamentárias, o que tende a subestimar artificialmente o desempenho físico.

62. *Na ação 217M, a justificativa aponta para a natureza continuada do programa, para a oscilação do financiamento e para a inexecução por parte de todos os entes previstos, sem que isso configure, necessariamente, falha material de entrega.*

63. *Por fim, quanto às ações 8458 e 8948, as manifestações evidenciam descompasso temporal entre a execução orçamentário-financeira e a materialização física das entregas, em razão do ciclo de implementação via transferências voluntárias, formalização tardia de parcerias e execução plurianual, inclusive com forte influência de restos a pagar.*

64. *A situação encontrada revela limitações na demonstração integrada do cumprimento do dever constitucional de executar as programações orçamentárias com vistas à entrega de bens e serviços à sociedade, uma vez que parte relevante das ações apresentou desempenho inferior ao esperado em uma ou em ambas as dimensões analisadas, o que dificulta a evidenciação dos resultados efetivamente alcançados no exercício.*

65. *Quando a execução física e a execução financeira são ambas baixas, há aumento do risco de não atingimento dos objetivos da política pública, atraso na entrega de bens e serviços, menor cobertura ou atendimento do público-alvo e perda de efetividade do gasto orçamentário.*

66. *Nos casos em que a execução financeira é elevada, mas a execução física permanece baixa, o efeito mais sensível é a dissociação entre o gasto e a entrega, o que dificulta demonstrar que a despesa efetivamente realizada tenha se traduzido, no mesmo grau, em resultados concretos para a sociedade.*

67. *Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) de que, no exercício de 2025, foram identificadas limitações na execução físico-financeira de parte das ações analisadas, à luz do art. 165, § 10, da Constituição Federal, refletidas pelo desempenho inferior a 95% em vinte ações, na dimensão financeira, e em quinze ações, na dimensão física.*

3.1.3. Achado 3 – Fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129

68. *Constatou-se que o objetivo específico 002 - Prover às políticas públicas dados e informações atualizadas das famílias de baixa renda residentes no Brasil não está inserido na camada estrutural dos resultados, e não mede mudanças na realidade social observadas no curto prazo. O indicador 10976 - Percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único com informações atualizadas (Taxa de Atualização Cadastral), relacionado a este objetivo, possui fragilidades relacionadas aos critérios de integralidade e neutralidade. Já a meta 2027 - Ampliar para 86% o nível de informações atualizadas das famílias de baixa renda no Cadastro Único até 2027 apresenta problemas críticos quanto ao realismo e à regionalização.*

69. *O objetivo específico 0231 - Produzir estudos, dados, ferramentas informacionais, dentre outros, para o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento e assistência social e seus impactos sobre a sociedade brasileira, por sua vez, também não está inserido na camada estrutural de resultados e não mede mudanças na realidade social observadas no curto prazo.*

70. O seu indicador, 9303 - *Proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID*, possui fragilidades quanto à relevância, integralidade e neutralidade. Por fim, a meta 0562 - *Ampliar para 90% a documentação satisfatória na Wiki-ID, com pelo menos a descrição do programa e dos indicadores referentes ao Planejamento Estratégico, dos programas do MDS que compõem o Planejamento Estratégico até 2027*, possui fragilidades quanto a sua relevância e quanto ao realismo.

71. Assim, o Programa 5129 (*Inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único e produção de informações e conhecimento para políticas sociais*) possui dois objetivos específicos, cada um com um indicador e uma meta associados, conforme Tabela 12 abaixo:

Tabela 24 - Atributos do Programa 5129

Objetivo Específico	<i>Prover às políticas públicas dados e informações atualizadas das famílias de baixa renda residentes no Brasil (0002)</i>	<i>Produzir estudos, dados, ferramentas informacionais, dentre outros, para o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento e assistência social e seus impactos sobre a sociedade brasileira (0231)</i>
Indicador	<i>Percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único com informações atualizadas (Taxa de Atualização Cadastral) (10976)</i>	<i>Proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID (9303)</i>
Meta	<i>Ampliar para 86% o nível de informações atualizadas das famílias de baixa renda no Cadastro Único até 2027 (05N8)</i>	<i>Ampliar para 90% a documentação satisfatória na Wiki-ID, com pelo menos a descrição do programa e dos indicadores referentes ao Planejamento Estratégico, dos programas do MDS que compõem o Planejamento Estratégico até 2027 (0562)</i>

72. O Manual Técnico do PPA (MTPPA) estabelece que objetivos, indicadores e metas devem observar atributos de relevância, integralidade, confiabilidade, compreensibilidade e neutralidade. As metas devem ser SMART (específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais), além de refletir a visão territorial, com metas regionalizadas compatíveis com as desigualdades entre regiões.

73. Já a Lei 14.802/2024, que disciplina o PPA 2024-2027, enfatiza a necessidade de que o planejamento orçamentário considere a redução de desigualdades regionais e sociais e permita o monitoramento e a avaliação de resultados.

74. Assim, os atributos do programa 5129 foram avaliados por meio de ficha técnica (peça 19), permitindo definir se os objetivos específicos são relevantes e compreensíveis, se os indicadores possuem relevância, integralidade, confiabilidade, compreensibilidade e neutralidade, e se as metas são específicas, mensuráveis, realistas, relevantes e regionalizadas. A seguir serão expostas as fragilidades encontradas em cada atributo.

Objetivo específico 0002, indicador 10976 e meta 05N8

75. A análise da ficha técnica apontou que o **objetivo específico 0002** (*Prover às políticas públicas dados e informações atualizadas das famílias de baixa renda residentes no Brasil*) está alinhado ao objetivo geral do programa e é compreensível. Contudo, sua formulação enfatiza “prover dados e informações”, aproximando-se mais de uma entrega do que de um resultado mensurável na realidade. A descrição do objetivo indica potencial de resultado (identificação de famílias e inclusão no CadÚnico), mas isso não está plenamente refletido na denominação, motivo pelo qual sua **relevância foi classificada como parcial**.

76. Já o **indicador 10976** (referente à Taxa de Atualização Cadastral) apresenta boa qualidade técnica em termos de relevância, confiabilidade e compreensibilidade. Contudo, foi **avaliado como crítico quanto à integralidade e parcial quanto à neutralidade**, visto que:

a) mede apenas a atualização dos cadastros entre as famílias já cadastradas;

b) não considera a cobertura do CadÚnico em relação ao universo de famílias de baixa renda;

c) não oferece informações sobre famílias de baixa renda não cadastradas;

e

d) pode induzir à interpretação de que um alto valor da TAC pode evidenciar que a Administração detém informações abrangentes e de qualidade sobre todo o público, quando isso não é necessariamente verdadeiro.

77. A **meta 05N8** é específica, mensurável e alinhada ao indicador, mas foi **considerada crítica quanto ao realismo e à regionalização**, porque:

i. parte de um índice de referência de 83% (2023) e projeta um aumento para 86% em 2027, o que significa ganho acumulado de apenas 3 pontos percentuais em quatro anos, ou menos de 1% ao ano, sendo, portanto, pouco desafiadora diante da relevância da atualização cadastral para a política de focalização.

ii. embora haja metas regionais intermediárias, as metas finais convergem para 86% em todas as regiões, o que não reflete adequadamente as diferenças de contexto e capacidade de gestão, nem contribui de forma significativa para a redução de desigualdades territoriais.

78. Assim, em conjunto, a forma como esse objetivo, o seu indicador e a sua meta foram estruturados não assegura uma avaliação plenamente fidedigna da capacidade do programa de prover informações sobre a população de baixa renda.

Objetivo específico 0231, indicador 9303 e meta 0562

79. O **objetivo específico 0231** (Produzir estudos, dados, ferramentas informacionais, dentre outros, para o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento e assistência social e seus impactos sobre a sociedade brasileira) está alinhado ao objetivo geral do programa e é compreensível. Contudo, sua **relevância foi classificada como parcial**, porque está focado na produção de estudos, dados e ferramentas. Assim, o objetivo visa prover produtos e entregas, e não resultados propriamente ditos. Embora contribua para o objetivo geral do programa ao ampliar o conhecimento sobre o público de baixa renda e subsidiar o aprimoramento das políticas públicas, o objetivo não expressa diretamente mudanças na realidade social e nem se insere na camada estrutural de resultados.

80. Já o **indicador 9303** (Proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID) possui confiabilidade e compreensibilidade, mas foi **avaliado como parcial quanto à relevância e neutralidade, e crítico quanto à integralidade**, visto que:

i. não mede diretamente o alcance do objetivo específico, uma vez que se limita à documentação de programas na Wiki-ID, sem aferir a efetiva produção de estudos, dados ou ferramentas informacionais;

- ii. *está na camada de processo ou capacidade administrativa interna, e não na camada de resultados ou impactos, por mensurar a existência de registros documentais, e não o efetivo uso das informações para aperfeiçoar políticas públicas;*
- iii. *não captura aspectos essenciais do objetivo específico, como a produção de estudos, a qualidade das análises, a utilização das evidências pelas políticas públicas ou os efeitos dessas informações sobre o aperfeiçoamento das ações governamentais;*
- iv. *pode induzir interpretação equivocada sobre a efetividade da política, caso seja analisado isoladamente, pois um alto percentual de documentação na Wiki-ID pode sugerir que a produção de conhecimento e o aperfeiçoamento das políticas estão adequados, quando, na realidade, o indicador mede apenas o registro documental mínimo na plataforma.*

81. *A meta 0562 (Ampliar para 90% a documentação satisfatória na Wiki-ID, com pelo menos a descrição do programa e dos indicadores referentes ao Planejamento Estratégico, dos programas do MDS que compõem o Planejamento Estratégico até 2027) é específica, mensurável e desafiadora, ao projetar aumento de 42% para 90% até 2027. Contudo, foi considerada parcial quanto ao realismo e à relevância, porque:*

- i. *não há detalhamento sobre a quantidade de programas abrangidos nem sobre as restrições operacionais das áreas responsáveis, o que limita a avaliação da suficiência das condições para seu alcance;*
- ii. *a meta está bem alinhada ao indicador 9303, mas não ao núcleo do objetivo específico 0231, que se refere à produção de estudos, dados e ferramentas para aperfeiçoamento das políticas;*
- iii. *o alcance da meta tende a beneficiar o público-alvo apenas indiretamente, por meio da melhoria da transparência e da organização das informações, sem assegurar, por si só, que haverá produção de conhecimento relevante ou uso efetivo dessas informações no aprimoramento das políticas sociais.*

82. *Assim, as formulações desse objetivo, em conjunto com seu indicador e sua meta, não asseguram avaliações fidedignas da capacidade do programa de produzir estudos, dados e ferramentas informacionais voltados ao aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento e assistência social. A formulação adotada privilegia a mensuração da documentação interna de programas, e não a geração e o uso efetivo de conhecimento para melhoria das políticas públicas.*

83. *Possíveis causas para as situações apresentadas incluem ênfase na mensuração da gestão interna do cadastro, privilegiando um indicador de atualização (TAC) de mais fácil apuração, em detrimento de medidas que envolvam cobertura do universo de famílias de baixa renda e qualidade efetiva das informações.*

84. *Pode-se apontar também formulação do objetivo focada em produtos, como prover dados e informações, sem o refinamento necessário para expressar a mudança esperada na realidade das famílias.*

85. *É também possível que metas conservadoras tenham sido escolhidas para assegurar seu cumprimento formal no período do PPA, quando seria esperado que o instrumento fosse utilizado para induzir melhorias relevantes na gestão e na qualidade das informações do CadÚnico.*

86. *Assim, as fragilidades identificadas podem ter como efeito a avaliação parcial da efetividade do programa, já que o indicador não considera famílias de baixa renda não cadastradas, nem a qualidade intrínseca das informações. Além disso, o registro de estudos em plataforma não garante, por si só, a qualidade dos dados e a sua utilização*

para o alcance dos objetivos. Com isso, o desempenho do Programa 5129 pode ser superestimado.

87. Há também o risco de interpretações equivocadas nas Contas de Governo e no controle social, pois um alto valor da Taxa de Atualização Cadastral pode ser tomado como sinal de que existem informações completas e fidedignas sobre a população de baixa renda, quando o próprio desenho do indicador não permite sustentar essa conclusão.

88. As metas pouco ambiciosas podem levar à baixa melhoria da cobertura e da qualidade do CadÚnico. A simples atualização de registros já existentes não incentiva o gestor a enfrentar desafios estruturais, como a inclusão de famílias ainda não cadastradas.

89. Por fim, não há efetivo enfrentamento das desigualdades regionais, uma vez que a regionalização com metas finais idênticas para todas as regiões ignora as particularidades regionais e indica que foram desenhadas para convergirem nos resultados da região de pior desempenho.

90. Assim, será proposto dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) de que foram identificadas impropriedades na formulação dos objetivos específicos 0002 e 0231 do Programa 5129, bem como de seus respectivos indicadores e metas relacionados, em infringência ao art. 17 da Lei 14.802/2024, em síntese:

a) à formulação de objetivos em nível mais associado a produtos e entregas do que a resultados, o que reduz sua capacidade para orientar avaliação de desempenho;

b) à utilização de indicadores que, embora compreensíveis e mensuráveis, não captam integralmente os aspectos essenciais dos objetivos a que se vinculam e podem induzir interpretações parciais ou equivocadas sobre o desempenho do programa; e

c) à definição de metas que, embora específicas e mensuráveis, apresentam fragilidades quanto ao realismo, à aderência aos objetivos e, quando aplicável, à regionalização, o que compromete a capacidade dos objetivos, indicadores e metas de avaliarem de modo fidedigno o desempenho do programa.

3.2. LEGITIMIDADE DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2025

91. Este subcapítulo detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução do trabalho, a partir de elementos críticos que influenciam a legitimidade da gestão dos programas da Assistência Social, em 2025.

92. A legitimidade, no contexto desse relatório de auditoria, consiste no alinhamento das prioridades e da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, na racionalidade do processo decisório e na utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão. Esses achados guardam correlação com a Questão 1 de auditoria.

93. A análise foi dividida em dois achados principais; o primeiro trata do acompanhamento incipiente das metas e despesas relacionadas no Anexo VII do Volume 1 da PLOA 2025 (subquestão 1.2 de auditoria); e o segundo aborda inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027 (subquestão 1.1 de auditoria).

3.2.1. Achado 4 – Acompanhamento incipiente das metas e despesas do Anexo VII do Volume 1 do PLOA2025

94. Não se identificou acompanhamento diferenciado das metas do PPA 2024-2027 e das despesas dos programas assistenciais selecionadas no Anexo VII do Volume I da PLOA 2025, voltado ao atendimento das prioridades referidas no art. 3º da Lei 14.802/2024, que institui o PPA 2024-2027.

95. O parágrafo único do art. 4º da Lei 15.080/2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025, selecionou despesas a serem acompanhadas no exercício de 2025. Abaixo encontra-se a transcrição do normativo:

Art. 4º. As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são aquelas a que se refere o art. 76 desta Lei, as estabelecidas no Anexo VI da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, e as ações constantes do Anexo VIII desta Lei, e devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução desses orçamentos.

Parágrafo Único. O Projeto de Lei Orçamentária de 2025 indicará a seleção de metas do Plano Plurianual 2024-2027 e de despesas que serão acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das prioridades referidas na Lei nº 14.802, de 2024”, que institui o PPA 2024-2027.

96. As metas e despesas prioritizadas para acompanhamento estão demonstradas na Tabela 13 abaixo.

Tabela 25 – Metas e Despesas do PPA a serem acompanhadas para atendimento das prioridades

Objetivo específico	Indicador	Meta	PLOA 2025	Ação
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas				
0244 - Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda.	Percentual de atendimento das famílias com perfil do PBF (razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a estimativa de famílias com perfil de permanência do PBF, calculada com base na PNADC)	100%	167.226.414.039	00US - Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD
				21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)
				21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família
				8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome				
0374 - Adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação, com equidade de gênero, dos grupos prioritários	Percentual de agricultores (as) familiares dos grupos prioritários contemplados no PAA	60%	1.507.025.770	20GD - Inclusão Produtiva Rural
				2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública

definidos na legislação do PAA, como fornecedores dos alimentos que abastecem as ações e equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional				2784 - Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável
				2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional
				8458 - Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana
				8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional
				8948 - Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural
0394 - Consolidar o Sisan assegurando a coordenação intersetorial e federativa das políticas de combate à fome e promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, fomentando a participação e o controle social e implementando um sistema de vigilância do Direito Humano à Alimentação Adequada	Número de pactos de gestão firmados	9	192.072.751	215I - Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

Fonte: Anexo VII do Volume I do PLOA2025

97. O MDS informou, mediante o Ofício 4/2026/MDS/SE/SPOG, que 99,1% das despesas prioritárias indicadas no Anexo VII do Volume I do PLOA 2025 estão classificadas como “despesa primária obrigatória, considerada no cálculo do RP” (Indicador de resultado primário – RP 1) e são avaliadas como as demais despesas (peça 16, p. 3-4).

98. O MPO, por sua vez, destacou na Nota Técnica SEI 83/2026/MPO (peça 17, p. 1-2) que essa disposição legal inaugurou um novo modelo de prioridades e metas da administração pública na LDO, a partir da seleção de objetivos específicos do PPA e, posteriormente, da identificação das programações orçamentárias que contribuem para o seu atendimento. E destaca seu caráter indicativo, sem vedação legal ao cancelamento dessas dotações orçamentárias durante o exercício.

99. O MPO, ao explicar a metodologia, reforça que não há diferenciação no acompanhamento dessas despesas do Anexo VII do Volume I do PLOA 2025, pois ressalta a elaboração, ao final de cada exercício, de relatório com a execução das metas e prioridades no orçamento para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, encaminhado a este Tribunal e disponibilizado no site da Controladoria-Geral da União (CGU).

100. Informou ainda que está em fase final de desenvolvimento de um subpainel específico para esse conjunto de despesas no Painel do Orçamento Federal, que possibilitará o acompanhamento diário da sua execução por qualquer cidadão interessado, e destacou que a sistemática de evidenciação das prioridades e metas da

administração pública federal, ao permear transversalmente as fases de elaboração, execução e prestação de contas, consolida-se como um instrumento de acompanhamento da despesa pública.

101. *Como esse acompanhamento está em etapa de implementação, as informações trazidas pelo MDS e MPO justificam o achado, podendo-se considerar como causas, o novo modelo de acompanhamento vigente para o exercício de 2025 e a falta de metodologia própria para a avaliação das despesas e metas selecionadas no PLOA 2025. E, como efeitos, o comprometimento da aderência às diretrizes estabelecidas na legislação aplicável e a ausência de parâmetro de avaliação apto a subsidiar a tomada de decisão dos gestores.*

102. *A equipe propõe dar ciência ao MPO e ao MDS acerca da ausência de metodologia específica para o acompanhamento das metas e despesas prioritárias constantes do Anexo VII do Volume I da PLOA 2025, em desconformidade com o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 15.080/2024.*

103. *Ao ser realizada a avaliação proposta pelo PLOA 2025, ocorrerá um aprimoramento do ciclo de planejamento e da gestão dos recursos públicos federais.*

104. *Mais informações sobre a avaliação das despesas da Função Assistência Social pelo MDS e MPO estão dispostas no Apêndice B deste relatório.*

3.2.2. Achado 5 – Inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027

105. *A Ação 21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, selecionada para acompanhamento de despesas no exercício de 2025 pelo Anexo VII do Volume I do PLOA 2025, não é prioritária, não se destina à implantação da política pública, não contribui para o atingimento do objetivo do Programa 5128 e não tem entrega relacionado no PPA 2024-2027.*

106. *A ação refere-se à disponibilização de recursos para o custeio da operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial devido à pandemia da Covid-19, aos agentes envolvidos na operacionalização do benefício. Os recursos visam custear as atividades desenvolvidas pelo agente operador dos benefícios, tais como o processamento de dados e informações, remuneração do agente financeiro e outras atividades necessárias à realização do pagamento dos benefícios ao destinatário final da política. A ação teve dotação atualizada e empenhada em 2025 no montante de R\$ 3.234.584,00 e valor pago de R\$ 1.712.588,00.*

107. *A análise revelou inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027: falta de alinhamento da ação com o programa e seu objetivo específico e falta de entrega necessária para o alcance do objetivo específico de programa finalístico.*

108. *A Ação 21CP faz parte do Programa Finalístico 5128, referente ao Bolsa Família, benefício criado pela Lei 14.601/2023, mas se refere a outro benefício, o Auxílio Emergencial, criado pela Lei 13.982/2020 e vigente no período da pandemia da Covid-19, de abril de 2020 a julho de 2021. Além disso, o Programa 5128 tem o objetivo específico de contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio da transferência de renda, ou seja, pagar o Bolsa Família aos beneficiários, cujo produto é o percentual de famílias beneficiadas, e a Ação 21CP objetiva o custeio de contratos administrativos, em demandas remanescentes, ou seja, a manutenção das estruturas para a gestão do passivo do Auxílio Emergencial, cujo*

produto é a quantidade de agentes remunerados (meta de 1.425 unidades e execução de 654), como se pode observar no espelho do Siop (peça 20).

109. *A Ação 21CP não é uma ação prioritária, não se destina à implantação da política pública, não contribui para o atingimento do objetivo do Programa 5128 e não tem entrega correspondente, apesar de integrar programa finalístico do MDS no PPA 2024-2027 e ter sido selecionada para acompanhamento no exercício de 2025 pelo Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025.*

110. *A Ação 21CP, por não contribuir para o atingimento do objetivo específico do Programa Bolsa Família, como visto acima, não se caracteriza por ação finalística com prioridade programática no PPA 2024-2027 e não tem entrega, apesar de integrar programa finalístico do MDS.*

111. *O Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2025 esclarece que os programas podem ser classificados em finalísticos, que visam à concretização de seus objetivos; e de gestão, que tratam das despesas com a manutenção dos órgãos, especialmente gastos de pessoal e custeio indispensáveis ao seu funcionamento administrativo. Além disso, existem os Programas de Operações Especiais, que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Por isso, podem não integrar o PPA.*

112. *A entrega é um atributo infralegal e gerencial dos programas finalísticos do PPA 2024-2027, em que são declarados os produtos (bens e serviços) entregues, com seus respectivos indicadores e metas. O Manual Técnico do PPA 2025-2027 revela que é uma segunda camada da dimensão técnica do PPA, além do atributo legal, na qual são declarados os resultados esperados com seus respectivos indicadores e metas (objetivos específicos).*

113. *Além disso, apesar de não ser ação prioritária voltada à expansão da política pública, foi selecionada para acompanhamento no exercício de 2025 pelo Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025.*

114. *Identificou-se como causa do achado a necessidade de garantir recursos orçamentários para o pagamento de contratos vigentes relacionados a demandas remanescentes na operacionalização do extinto Auxílio Emergencial. Em consequência, houve a manutenção no PPA de ação que não se destina à expansão, inovação ou implementação de política pública, relacionada a benefício já extinto.*

115. *A equipe propõe que seja dada ciência ao MDS sobre a inconsistência na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027, em razão de não ser uma ação prioritária destinada à implementação do Programa Bolsa Família, com infringência aos arts. 3º e 6º, § 1º, da Lei 14.802/2024. Com isso, espera-se a revisão da classificação da referida ação no PPA 2024-2027.*

4. CONCLUSÃO

116. *Trata-se de Auditoria de Conformidade integrada com aspectos Operacionais realizada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que teve como foco avaliar se a gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Assistência Social, no exercício de 2025, gerou, de forma legítima, eficiente e econômica, os resultados*

planejados e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do País, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

117. *Essa avaliação servirá como subsídio para elaboração do Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, do relatório das contas da Presidência da República, exercício de 2025, sob a responsabilidade da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), de acordo com as diretrizes aprovadas pelo Acórdão 441/2025-TCU-Plenário.*

118. *Dentre os achados da auditoria, verificou-se, na análise da eficiência e economicidade da gestão, o não atingimento de parte das metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027, limitações na execução físico-financeira de programações orçamentárias e fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129. A análise da legitimidade da gestão, por sua vez, evidenciou a ausência de tratamento diferenciado no acompanhamento das metas e despesas constantes do Anexo VII do Volume I da PLOA 2025 e inconsistências na classificação de ação orçamentária no PPA 2024-2027.*

119. *Em relação ao não atingimento das metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027, foi constatado que dezenove metas estipuladas não foram alcançadas, representando 27,1%, o que evidencia fragilidades na formulação de objetivos específicos e indicadores previstos, fato constatado no Programa 5129 - Inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único e produção de informações e conhecimento para políticas sociais, que teve os atributos das metas avaliados pela equipe como insuficientes para permitir uma avaliação fidedigna do seu desempenho, outro achado relevante desta auditoria.*

120. *A análise da execução dos programas finalísticos demonstrou que, respectivamente vinte e quinze ações foram financeira e fisicamente executadas em patamar abaixo a 95%, considerado insatisfatório, o que evidencia baixa eficiência orçamentária. Além disso, cinco ações apresentaram dissociação entre execução física e financeira, com liquidação igual ou superior a 95% e execução física abaixo desse referencial.*

121. *Em relação ao acompanhamento de despesas e metas para atendimento das prioridades, a equipe constatou que ainda não há uma metodologia diferenciada para a avaliação do desempenho das ações destacadas no Anexo VII do Volume I do PLOA 2025.*

122. *A equipe constatou que a ação para Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus - Covid-19 (Ação 21CP) constou no PPA 2024-2027 sem coerência com o programa e seu objetivo específico e sem entrega necessária para avaliação do processo decisório. Esses achados evidenciam fragilidades no planejamento do MDS e limitações quanto ao alinhamento das prioridades, da alocação orçamentária e do uso de avaliações no processo decisório da gestão.*

123. *Com base na análise realizada, a equipe sugeriu que o MDS e o MPO fossem cientificados dos achados, a fim de aprimorar o ciclo de planejamento e execução das despesas da Assistência Social no próximo exercício, possibilitando um resultado fidedigno para a tomada de decisão dos gestores.*

124. *Por fim, este processo deve ser apensado ao TC 005.405/2026-2, Contas do Presidente da República do exercício de 2025, para subsidiar a sua análise, a cargo da AudFiscal.*



5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

125. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

a) **Dar ciência** ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315, de 2020, de que a ausência de metodologia específica para o acompanhamento das metas e das despesas prioritárias dispostas no Anexo VII do Volume I do PLOA 2025 dificulta a realização de acompanhamento diferenciado dessas ações ao longo das etapas de elaboração, aprovação e execução do orçamento, em desconformidade com o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 15.080/2024;

b) **Dar ciência** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que foi constatado, no exercício de 2025:

b.1) o não atingimento de 27,1% das metas estabelecidas em programas finalísticos compromete a governança do PPA 2024-2027 e pode gerar repercussões sobre o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade a benefícios assistenciais, em desconformidade com os incisos I e II do Decreto nº 9.203/2017;

b.2) limitações observadas na execução físico-financeira de parte das ações analisadas, em desconformidade com o art. 165, § 10, da Constituição Federal, evidenciadas pelo desempenho inferior a 95% em vinte ações, na dimensão financeira, e em quinze ações, na dimensão física, bem como pela dissociação entre execução física e financeira nas ações 8442, 217M, 21DV, 8458 e 8948, nas quais a liquidação atingiu patamar igual ou superior a 95%, enquanto a execução física permaneceu abaixo desse referencial;

b.3) a existência de fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129 – Inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único e produção de informações e conhecimento para políticas sociais, consideradas as análises constantes do relatório de atributos dos programas do PPA 2024-2027, com repercussões sobre a avaliação fidedigna de seu desempenho, em desconformidade com o art. 17 da Lei nº 14.802/2024;

b.4) a ocorrência de inconsistência na classificação da Ação 21CP – Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus – Covid-19 no PPA 2024-2027, por não se tratar de ação prioritária voltada ao atingimento de objetivo específico do Programa 5128 – Bolsa Família: proteção social por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, não possuir entrega associada e ter sido destacada para acompanhamento no Anexo VII do Volume I da PLOA 2025, em desconformidade com os arts. 3º e 6º, § 1º, da Lei nº 14.802/2024;

c) **Informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) **Classificar** as peças do presente processo, inclusive o relatório de auditoria e o acórdão que o apreciar, como públicos; e

e) **Apensar** definitivamente este processo ao TC 005.405/2026-2, Contas do Presidente da República do exercício de 2025, nos termos dos arts. 36, caput, e 37 da Resolução 259/2014 deste Tribunal.”



É o Relatório.

VOTO

I - Introdução

Trata-se de fiscalização realizada visando aferir a legitimidade, a eficiência e a economicidade da gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Assistência Social, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), no exercício de 2025, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2. Os programas assistenciais constantes do PPA 2024-2027 foram analisados em profundidade, tendo sido conferido destaque à avaliação dos principais indicadores nacionais a eles relacionados, do atingimento das metas e do desempenho da gestão na execução dos programas finalísticos e das entregas.

3. Cumpre salientar que a realização do presente trabalho, que subsidiará a elaboração do Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, do Relatório das Contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2025, foi autorizada pelo Acórdão 441/2025-Plenário.

4. Foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

a) a gestão dos programas da função Assistência Social, em 2025, foi legítima, considerando o alinhamento de suas prioridades e da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, a racionalidade do processo decisório e a utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão?

b) a gestão dos recursos públicos na função Assistência Social foi econômica e eficiente, de modo que a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA e a geração de resultados com reflexo positivo no desenvolvimento econômico e social do País?

5. O volume de recursos fiscalizados corresponde aos recursos orçamentários alocados (dotação atualizada) na execução dos programas de Assistência Social pelo MDS durante o exercício de 2025, que atingiram o total de R\$ 290.582.897.204,00 (duzentos e noventa bilhões, quinhentos e oitenta e dois milhões, oitocentos e noventa e sete mil e duzentos e quatro reais).

II – Visão geral do objeto auditado

6. O MDS definiu duas prioridades no PPA 2024-2027:

a) Combate à Fome e Redução das Desigualdades, cujo foco é erradicar a fome e diminuir as disparidades sociais; e

b) Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda, que visa promover a industrialização moderna e a geração de empregos.

7. O MDS executou sete programas finalísticos no exercício de 2025, a seguir relacionados na Tabela 1:

Tabela 1 – Programas Finalísticos do MDS no exercício de 2025

Programa	Objetivo Geral
5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do	Inclusão Socioeconômica para o público do Cadastro Único,

Cadastro Único	com idade de 16 a 65 anos, com atuação nos eixos da intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	Reduzir a pobreza por meio da transferência de renda e do fortalecimento de acessos a serviços de educação, saúde, assistência social
5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais	Identificar e incluir famílias em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único e produzir informações e conhecimento para promoção do acesso às políticas sociais e seu aprimoramento
5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Fortalecer e ampliar o acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais às famílias e pessoas em situações de vulnerabilidade, riscos pessoais e sociais e violações de direitos, contribuindo para a redução das desigualdades e a inclusão socioeconômica
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	Promover a produção, a oferta, o acesso e o consumo de água e alimentos adequados e saudáveis, com base em sistemas alimentares sustentáveis e resilientes, priorizando os grupos populacionais vulnerabilizados e fortalecendo o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
5134 - Cuidado e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas	Estabelecer políticas públicas efetivas voltadas aos usuários e dependentes químicos e seus familiares, no que se refere ao apoio e acolhimento de pessoas com problemas com álcool e outras drogas e os membros de suas famílias
5501 - Estruturação da Política Nacional de Cuidados	Promover o direito ao cuidado e a corresponsabilização pela sua provisão entre famílias, Estado, mercado e empresas e comunidade

Fonte: Anexo III do PPA 2024-2027

8. Para a implementação dos programas acima mencionados, o MDS contou com os recursos relacionados na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Recursos do PPA, por programa finalístico do MDS, no exercício de 2025 (em R\$ milhões)

Programa Finalístico	Recursos iniciais	Recursos atualizados
5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único	7,2	79,8
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	171.802,6	159.079,7
5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais	117,7	274,9
5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	113.857,4	125.255,1
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	5.036,9	5.673,2
5134 - Cuidado e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas	178,3	196,2
5501 - Estruturação da Política Nacional de Cuidados	15,7	24,1
Total	291.015,8	290.583,0

Fonte: Anexo II do PPA-2024-2027 e Siop

9. Conforme exposto na Tabela 2, os recursos em tela foram quase totalmente aplicados em dois programas finalísticos do MDS no exercício de 2025, sendo 55% no Bolsa Família e 43% na Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social.

III – Achados de auditoria

III.1 – Quanto à eficiência e à economicidade na aplicação dos recursos na função Assistência Social



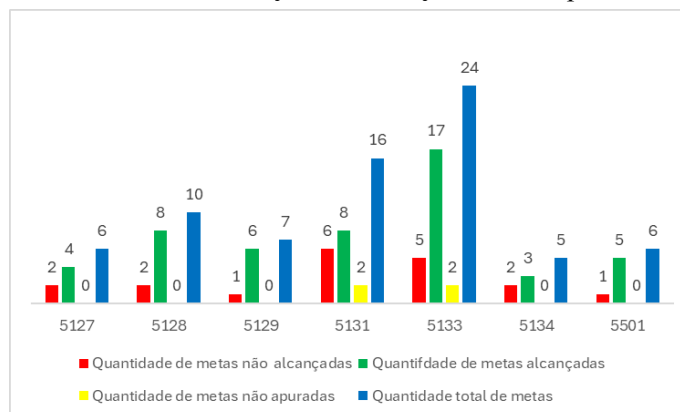
10. Inicialmente, cabe analisar se a gestão dos recursos públicos na função Assistência Social foi econômica e eficiente. Dito de outra forma, cumpre verificar se a execução orçamentária viabilizou o alcance das metas do PPA 2024-2027 e se gerou resultados positivos para o desenvolvimento econômico e social do País.

11. Foram detectados três achados principais, referentes ao não atingimento integral de metas, à execução física e financeira insatisfatória de ações vinculadas aos programas finalísticos e a fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais.

III.1.1. Não atingimento integral de metas

12. Como se observa na Figura 1, a seguir, entre as setenta metas apuradas, dezenove não foram alcançadas. Logo, não foram atingidas 27,1% dessas metas:

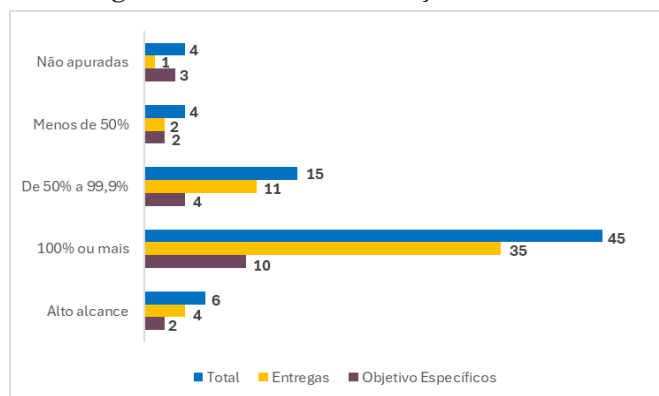
Figura 1 - Quantidade de metas não alcançadas, alcançadas, não apuradas e totais por programa



Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

13. Das 21 metas relativas a objetivos específicos, 6 não foram alcançadas, o que significa um não atingimento de 33,3%. Aduzo que, entre as 53 metas referentes a entregas, 13 não foram alcançadas, representando 25,0%. Por fim, esclareço que 3 metas que dizem respeito aos objetivos específicos e 1 meta de entrega não foram objeto de apuração.

Figura 2 – Resultados alcançados em 2025



Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

14. O art. 165, § 1º, da Constituição Federal determina que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para os programas de duração continuada.

15. Acrescento que, em conformidade com o estabelecido no art. 4º, I e III, do Decreto 9.203/2017, as metas funcionam como diretrizes da governança pública para direcionar ações visando à busca de resultados para a sociedade. Com esse desiderato, devem ser adotadas soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades. Adicionalmente, deve ser monitorado o desempenho e avaliados a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias com o fito de assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

16. As metas que não foram alcançadas estão detalhadas na Tabela 3 e na Figura 5 abaixo:

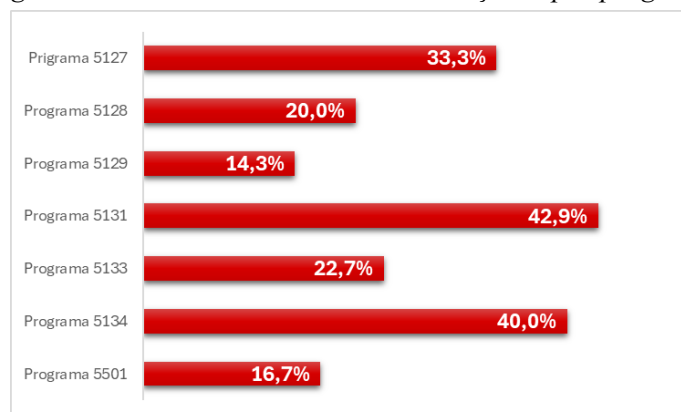
Tabela 3 – Metas não alcançadas por programa finalístico em 2025

Objetivo Específico /Entrega	Enunciado	Meta 2025		
		Prevista	Realizada	O que faltou
Programa 5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único				
Objetivo Específico	Fomentar o Empreendedorismo de pessoas inscritas no Cadastro Único com idade de 16 a 65 anos	307.487 pessoas atendidas	203.899 pessoas atendidas	103.588 pessoas atendidas
Entrega	Pessoas de 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único que realizarem operação de microcrédito	300.000 pessoas atendidas	180.524 pessoas atendidas	119.476 pessoas atendidas
Programa 5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas				
Objetivo Específico	Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda	100,0%	90,7%	9,3%
Entrega	Famílias beneficiárias	21.000.000 famílias beneficiadas	18.636.919 famílias beneficiadas	2.363.081 famílias beneficiadas
Programa 5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais				
Entrega	Encontros anuais com gestores estaduais e municipais de regiões metropolitanas sobre o Cadastro Único	2 encontros anuais	1 encontro anual	1 encontro anual
Programa 5131 - Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)				
Entrega	Municípios que recebem cofinanciamento federal para realização de Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1.032 municípios	950 municípios	81 Municípios
Objetivo Específico	Promover a proteção e o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida	72,0%	71,9%	0,1%
Objetivo Específico	Aprimorar a gestão do BPC para reduzir o tempo de concessão dos benefícios, agilizando o acesso dos requerentes	101 dias	254 dias	153 dias
Entrega	Benefícios (BPC) concedidos para as Pessoas com Deficiência (PcD) em prazo igual ou inferior a 90 dias	143 dias	267 dias	124 dias
Entrega	Benefícios (BPC) concedidos para as Pessoas Idosas em prazo igual ou inferior a 45 dias	63 dias	228 dias	165 dias
Entrega	Municípios com preenchimento do Prontuário Eletrônico do SUAS	52,0%	41,8%	10,2%

Programa 5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome				
Entrega	Tecnologias sociais de acesso à água para o consumo e a produção	55.000 tecnologias sociais	49.664 tecnologias sociais	5.336 tecnologias sociais
Entrega	Juventude rural no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas modalidades Compra com Doação Simultânea, PAA Leite e Compra Direta	12,0%	11,8%	0,2%
Entrega	Equipamentos Públicos da Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) recebendo apoio do PAA	400 equipamentos públicos	388 equipamentos públicos	12 equipamentos públicos
Entrega	Hortas urbanas e periurbanas	30 municípios	17 municípios	13 Municípios
Entrega	Equipamentos Públicos de SAN (bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e solidárias, restaurantes populares e centrais da agricultura familiar) promovendo inclusão social	779 equipamentos públicos	414 equipamentos públicos	365 equipamentos públicos
Programa 5134 – Cuidado e Acolhimento dos Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas				
Objetivo Específico	Fomentar o apoio e o acolhimento aos usuários e/ou dependentes químicos em entidades atuantes no tratamento da dependência de álcool e outras drogas	29.350 pessoas beneficiadas	25.840 pessoas beneficiadas	3.510 pessoas beneficiadas
Entrega	Estudos e pesquisas na temática de álcool e outras drogas	2 estudos realizados	1 estudo realizado	1 estudo realizado
Programa 5501 – Estruturação da Política Nacional de Cuidados				
Objetivo Específico	Garantir o direito ao cuidado por meio da elaboração, articulação, integração e execução de ações da Política e do Plano Nacional de Cuidados	1 relatório publicado	0 relatório publicado	1 relatório publicado

Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

Figura 3 - Percentual de metas não alcançadas por programa



Fonte: Relatório de dados de monitoramento do Siop

17. Em relação ao alcance das metas, os Programas 5129 – Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais e 5501 – Estruturação da Política Nacional de Cuidados destacaram-se em 2025, uma vez que deixaram de atingir apenas uma meta proposta. Cumpre ressaltar, entretanto, que foram constatadas fragilidades na formulação dos objetivos específicos, dos indicadores e das metas do Programa 5129, conforme será analisado em outro trecho deste voto.

18. Por outro lado, o Programa 5131 – Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) teve o pior desempenho em 2025. Afinal, das quatorze metas consideradas, seis não

foram alcançadas. Em especial, não foram atingidas as metas relativas à redução do Tempo Médio de Concessão (TMC) e à agilização do acesso do benefício por pessoas idosas ou com deficiência beneficiadas, que ficaram muito aquém do planejado.

19. A intempestividade na concessão do BPC foi constatada no TC 037.028/2023-5. Naquela oportunidade, foi prolatado o Acórdão 2.198/2024–Plenário, em cujo item 9.3 foi expedida a seguinte determinação:

“9.3. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério da Previdência Social, no exercício das suas competências, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 360 dias, adotem providências para reduzir para valores residuais ou eliminar o estoque de requerimentos aguardando análise por tempo superior a 180 dias;”

20. O Programa 5134 – Cuidados e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas teve o segundo pior desempenho: das cinco metas propostas, duas não foram alcançadas. O atraso na coleta de dados e a necessidade de prorrogação do prazo para tratamento das informações foram apontadas como causas para o não atingimento da meta de entrega prevista de dois estudos realizados.

21. As duas metas não atingidas do Programa 5128 – Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas dizem respeito ao pagamento do referido benefício a 21 milhões de famílias em 2025. Saliento que existiam, em dezembro de 2025, cerca de 500 mil famílias na fila de espera para receber o benefício em tela. O MDS ressaltou a necessidade de revisão dessas metas em 2026.

22. Cabe registrar ainda que as metas relativas ao Programa 5127 – Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único foram superadas em larga medida, como se constata na Tabela 4 a seguir. Tal fato pode indicar que as metas foram subestimadas, o que caracteriza uma falha no processo de planejamento:

Tabela 4 – Metas com alto alcance por programa finalístico em 2025

Objetivo Específico/ Entrega		Meta 2025		
Enunciado		Prevista	Realizada	Alcance
Programa 5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único				
Objetivo Específico	Promover a empregabilidade de pessoas inscritas no Cadastro Único com idade de 16 a 65 anos	10.000 pessoas atendidas	370.842 pessoas atendidas	3.708,4%
Entrega	Pessoas entre 16 e 65 anos inscritas no Cadastro Único encaminhadas para cursos de qualificação	7.000 pessoas atendidas	23.375 pessoas atendidas	333,9%
Entrega	Pessoas entre 16 e 65 anos inscritas no Cadastro Único encaminhadas para vagas de emprego formal	3.000 pessoas atendidas	347.467 pessoas atendidas	11.582,2%
Entrega	Formação Empreendedora de pessoas de 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único	7.487 pessoas atendidas	23.375 pessoas atendidas	312,2%
Programa 5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais				
Entrega	Estudos avaliativos sobre as políticas de desenvolvimento e assistência social publicados no Portal da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad)	2 encontros anuais	5 encontros anuais	250,0%
Programa 5501 – Estruturação da Política Nacional de Cuidados				
Objetivo Específico	Promover a conscientização social sobre a relevância dos cuidados para a reprodução da vida, o funcionamento das economias e o bem-estar das	3 iniciativas realizadas	13 iniciativas realizadas	433,3%

	peessoas			

Fonte: Monitoramento Siop

III.1.2. Quanto às execuções física e financeira insatisfatórias de ações vinculadas aos programas finalísticos

23. Verificou-se que parcela relevante das ações vinculadas aos Programas 5127, 5128, 5129, 5131, 5133, 5134 e 5501 apresentou execução física e/ou financeira inferior a 95%. Foram identificadas quinze ações com execução física inferior a 95% e vinte ações com liquidação inferior a 95% da dotação final. Também se constatou que cinco ações apresentaram liquidação elevada e baixo desempenho físico.

24. Esses achados demonstraram a existência de dificuldades para executar parte das programações orçamentárias, o que pode prejudicar a adequada prestação dos serviços para a sociedade. Além disso, mostram que a execução orçamentária, considerada isoladamente, não é suficiente para assegurar que foram atingidos os objetivos pretendidos pelo ente público.

25. Nesse contexto, execuções em níveis inferiores a 95% sinalizam limitações à implementação das políticas públicas. Ademais, a dissociação entre a execução financeira e as entregas físicas dificulta a análise do desempenho dessas políticas, pois reduz a aderência entre os recursos executados e as entregas efetivamente materializadas no exercício.

26. Em consonância com o disposto no art. 165, § 10, da Constituição Federal, a administração pública tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para viabilizar a realização das finalidades públicas contempladas no orçamento. Assim, a existência de dotação ou de empenho formal de despesas, embora relevante, não é suficiente, devendo ser considerada em conjunto com a efetiva materialização das entregas previstas, observados os prazos, as etapas e as condicionantes próprios dos instrumentos de execução e dos ciclos de implementação das políticas públicas.

27. A Lei 4.320/1964, em seu art. 75, III, também prevê que se verifique não apenas se houve movimentação financeira, mas se a despesa contribuiu para a consecução dos objetivos almejados. Por fim, o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, I, estabelece que a governança pública deve direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão, de modo a conduzi-la à entrega de resultados para a sociedade.

28. Cumpre destacar que a equipe de auditoria previu, desde a elaboração da matriz de planejamento, a existência de uma possível dificuldade para estabelecer uma correlação direta entre as despesas executadas e as entregas físicas realizadas. Tal limitação não afasta a necessidade de analisar os dados, mas reforça a importância de o ente público apresentar informações completas e justificativas adequadas para esses achados.

29. Em resposta ao Ofício 6/2026/AudBenefícios, o MDS encaminhou tabelas com os índices de execução física e financeira de 31 ações distribuídas entre os sete programas da Assistência Social avaliados neste relatório. Adicionalmente, foram enviadas justificativas para as vinte ações que não atingiram 95% de execução financeira, que se encontram relacionadas na Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 - Ações com execução financeira abaixo de 95%

Programa/Ação	% Liquidado
5127 - Inclusão Socioeconômica do Público do Cadastro Único	62,3%
00WN - Subvenção Econômica de Estruturadores de Negócios (Programa Acredita no Primeiro Passo - Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024)	93,1%
20GG - Promoção da Inclusão Socioeconômica de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Acredita no Primeiro Passo)	52,7%
00US - Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD	90,2%

21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	61,4%
21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família	73,8%
5129 - Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais	90,8%
4923 - Produção e Disseminação de Dados para Gestão de Políticas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	85,4%
6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	90,8%
21H0 - Proteção Socioassistencial em Emergências e Calamidades Públicas	72,3%
219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	71,5%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Renda Mensal Vitalícia (RMV), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais	70,3%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais, e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	76,9%
8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social	90,8%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	68,7%
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	82,0%
20GD - Inclusão Produtiva Rural	58,0%
2784 - Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável	80,7%
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública	59,0%
2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	43,9%
8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	48,3%
5134 - Cuidado e Acolhimento de Usuários e Dependentes de Álcool e Outras Drogas	52,5%
21FR - Apoio e Acolhimento Objetivando a Reinserção de Usuários e Dependentes de Álcool e Drogas	52,5%
5501 - Estruturação da Política Nacional de Cuidados	52,9%
21FQ - Apoio à Formulação e Gestão da Política Nacional de Cuidados	52,9%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

30. Observa-se que, no nível agregado, cinco programas, dos sete avaliados, apresentaram liquidação abaixo de 95%: 5127, 5129, 5133, 5134 e 5501.

31. A análise dos arquivos encaminhados pelo ministério permitiu identificar quinze ações com execução física inferior a 95%. Dez delas apresentaram execução financeira inferior a 95%, como se observa na Tabela 6 abaixo. O MDS encaminhou justificativas para esses casos:

Tabela 6 - Ações com baixa execução física

Ações	% Execução Física
00WN - Subvenção Econômica de Estruturadores de Negócios (Programa Acredita no Primeiro Passo - Lei 14.995, de 10 de outubro de 2024)	90,5%
20GG - Promoção da Inclusão Socioeconômica de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Acredita no Primeiro Passo)	82,6%
21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	45,9%
219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	66,9%
21H0 - Proteção Socioassistencial em Emergências e Calamidades Públicas	36,3%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da	52,2%



Renda Mensal Vitalícia (RMV), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais	
20GD - Inclusão Produtiva Rural	70,8%
2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	38,2%
8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	40,9%
21FQ - Apoio à Formulação e Gestão da Política Nacional de Cuidados	87,5%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

32. Outras cinco ações apresentaram execuções financeiras acima de 95% e reduzidas execuções físicas, conforme demonstra a Tabela 7 abaixo:

Tabela 7 - Ações com execução financeira acima de 95%, mas com baixa execução física

Ação	% Execução Física	% Execução Financeira
8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	93,5%	100%
217M - Primeira Infância no SUAS - Criança Feliz	90,0%	99,3%
21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros	90,1%	96,7%
8458 - Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana	53,1%	95,1%
8948 - Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural	29,3%	98,8%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

33. O MDS apresentou justificativas para essa dissociação entre o dispêndio realizado e a entrega física medida. A Tabela 8 abaixo mostra outras ações com execução física abaixo de 95%:

Tabela 8 - Demais ações com baixa execução física

Ações	% Execução Física
00WN - Subvenção Econômica de Estruturadores de Negócios (Programa Acredita no Primeiro Passo - Lei 14.995, de 10 de outubro de 2024)	90,5%
20GG - Promoção da Inclusão Socioeconômica de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Acredita no Primeiro Passo)	82,6%
21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)	45,9%
219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	66,9%
21H0 - Proteção Socioassistencial em Emergências e Calamidades Públicas	36,3%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Renda Mensal Vitalícia (RMV), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais	52,2%
20GD - Inclusão Produtiva Rural	70,8%
2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	38,2%
8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	40,9%
21FQ - Apoio à Formulação e Gestão da Política Nacional de Cuidados	87,5%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

34. Observa-se, ainda, que há ações com baixas execuções física e financeira, o que sugere insuficiência mais ampla na execução das programações.

35. Destaca-se também a existência de ações com execução física superior a 100%, conforme Tabela 9 a seguir, inclusive em percentuais muito elevados. Embora tais situações não configurem irregularidade, elas indicam a necessidade de validação da metodologia adotada para definir e alterar

as metas e mensurar o desempenho físico, sob pena de comprometer a comparabilidade e a utilidade analítica dos indicadores:

Tabela 26 - Ações com execuções físicas acima de 100%

Ações	% Execução Física
21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família	427,2%
4923 - Produção e Disseminação de Dados para Gestão de Políticas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	125,0%
00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade	100,4%
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez	103,8%
219F - Ações de Proteção Social Especial	104,1%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Auxílio-Inclusão e de outros benefícios socioassistenciais, e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	186,1%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	100,7%
215I - Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN	113,3%
2784 - Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável	166,1%
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública	107,3%
21FR - Apoio e Acolhimento Objetivando a Reinserção de Usuários e Dependentes de Álcool e Drogas	124,6%

Fonte: resposta a ofício de requisição (peça 18)

36. O ministério alegou que a execução parcial das ações decorre de diversas causas, tais como celebrações tardias de instrumentos, execuções condicionadas a comprovações dos objetos, processos licitatórios e contratações em curso, ajustes de planos de trabalho, despesas de dezembro inscritas em restos a pagar não processados, devolução ou cancelamento de créditos, dependência de autorização de outros órgãos, equipe técnica insuficiente, implantação recente de políticas e fatores operacionais relacionados a sistemas, infraestrutura e trâmites administrativos.

37. Quanto às cinco ações que apresentaram execução financeira superior a 95% e execução física inferior a esse patamar, as justificativas encaminhadas pelo ministério apontam desatualização ou inadequação das metas físicas registradas no Siop em relação ao que estava efetivamente vigente no exercício de 2025, manutenção de metas calculadas com base no PLOA, sem ajuste proporcional após alterações da LOA ou reprogramações financeiras, oscilação do valor unitário dos benefícios e do quantitativo de beneficiários atendíveis e não execução integral por parte dos entes inicialmente previstos. Além disso, nas ações executadas por meio de transferências voluntárias, descompasso temporal entre a liquidação da despesa e a materialização física das entregas, em razão da formalização tardia de parcerias, da necessidade de etapas preparatórias e da execução plurianual, inclusive com influência relevante de restos a pagar.

38. Saliento que algumas ações tiveram execução tardia ou concentrada no final do exercício, com reflexos na liquidação e no pagamento, visto que os instrumentos foram celebrados apenas no último trimestre ou a documentação necessária à liquidação não foi processada em tempo hábil.

39. Outras ações não foram integralmente executadas por motivos alheios ao controle do Ministério. Por exemplo, a ação 8.893 trata de despesas cuja materialização depende de agendas externas e da confirmação de condições logísticas e institucionais que nem sempre se consolidam conforme o planejamento inicialmente estabelecido. Já a ação 20GD sofreu influência de medidas provisórias publicadas em 2025.

40. Foi constatado que arranjos com diversos atores, envolvendo descentralizações, parceiros executores, instrumentos com estados e municípios, outros entes públicos, instituições financeiras ou outras entidades, tendem a ampliar o tempo necessário para a conversão do orçamento autorizado em entrega efetiva. Esse padrão aparece, por exemplo, nas justificativas para as ações 2798, 2792, 20GD e 219G, em que a execução depende de etapas múltiplas, liberação financeira por terceiros, comprovação de objeto ou repasses em modalidades específicas.

41. As justificativas do MDS também sugerem possíveis deficiências de capacidade operacional e acompanhamento, inclusive insuficiência de equipe técnica e dificuldades para análise tempestiva de processos. Há ainda problemas relacionados à tempestividade do fluxo de ateste, conferência e verificação de produtos e serviços, como se observa nas justificativas das ações 4923, 6414, 8249, 2784 e 21CP, nas quais o ministério menciona contratos, faturas, produtos ou serviços em fase de verificação, conferência ou encaminhamento, o que impediu a liquidação no exercício.

42. Houve casos, como nas ações 8442 e 21DV, nos quais os esclarecimentos apontam para inconsistências ou desatualizações na parametrização da meta física no Siop, em razão de metas calculadas com base em premissas do PLOA ou não ajustadas após reprogramações orçamentárias, o que tende a subestimar artificialmente o desempenho físico.

43. Diante do acima exposto, restaram caracterizadas limitações na demonstração do cumprimento do dever constitucional de executar as programações orçamentárias com vistas à entrega de bens e serviços à sociedade. Afinal, parte relevante das ações apresentou desempenho inferior ao esperado em uma ou em ambas as dimensões analisadas, o que dificulta a evidenciação dos resultados efetivamente alcançados no exercício.

III.1.3. Quanto às fragilidades na formulação dos objetivos específicos, dos indicadores e das metas do Programa 5129

44. O Programa 5129 (Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais) possui dois objetivos específicos, cada um com um indicador e uma meta associados, conforme a Tabela 10 abaixo:

Tabela 10 - Atributos do Programa 5129

Objetivo Específico	Prover às políticas públicas dados e informações atualizadas das famílias de baixa renda residentes no Brasil (0002)	Produzir estudos, dados, ferramentas informacionais, dentre outros, para o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento e assistência social e seus impactos sobre a sociedade brasileira (0231)
Indicador	Percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único com informações atualizadas (Taxa de Atualização Cadastral) (10976)	Proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID (9303)
Meta	Ampliar para 86% o nível de informações atualizadas das famílias de baixa renda no Cadastro Único até 2027 (05N8)	Ampliar para 90% a documentação satisfatória na Wiki-ID, com pelo menos a descrição do programa e dos indicadores referentes ao Planejamento Estratégico, dos programas do MDS que compõem o Planejamento Estratégico até 2027 (0562)

45. O Manual Técnico do PPA (MTPPA) estabelece que objetivos, indicadores e metas devem observar atributos de relevância, integralidade, confiabilidade, compreensibilidade e neutralidade. As metas devem ser SMART (específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais), além de refletir a visão territorial, com metas regionalizadas compatíveis com as desigualdades entre regiões.

46. Já a Lei 14.802/2024, que disciplina o PPA 2024-2027, enfatiza a necessidade de que o planejamento orçamentário considere a redução de desigualdades regionais e sociais e permita o monitoramento e a avaliação de resultados.
47. Os atributos do Programa 5129 foram avaliados por meio de ficha técnica, permitindo definir se os objetivos específicos são relevantes e compreensíveis, se os indicadores possuem relevância, integralidade, confiabilidade, compreensibilidade e neutralidade, e se as metas são específicas, mensuráveis, realistas, relevantes e regionalizadas. Destaco a seguir as principais falhas detectadas nesse exame.
48. Analisando o indicador referente à taxa de atualização cadastral, constatou-se que ele:
- a) mede apenas a atualização dos cadastros entre as famílias já cadastradas;
 - b) não considera a cobertura do CadÚnico em relação ao universo de famílias de baixa renda;
 - c) não oferece informações sobre famílias de baixa renda não cadastradas; e
 - d) pode induzir à interpretação de que um alto valor da TAC pode evidenciar que a Administração detém informações abrangentes e de qualidade sobre todo o público, quando isso não é necessariamente verdadeiro.
49. Ademais, a meta relativa à taxa de atualização cadastral apresenta os seguintes problemas:
- a) parte de um índice de referência de 83% (2023) e projeta um aumento para 86% em 2027, o que significa ganho acumulado de apenas 3 pontos percentuais em quatro anos, ou menos de 1% ao ano, sendo, portanto, pouco desafiadora diante da relevância da atualização cadastral para a política de focalização; e
 - b) embora haja metas regionais intermediárias, as metas finais convergem para 86% em todas as regiões, o que não reflete adequadamente as diferenças de contexto e de capacidade de gestão.
50. É relevante aferir a efetiva produção de estudos, dados e ferramentas informacionais a partir de informações extraídas da documentação dos programas do MDS integrantes do Planejamento Estratégico. Contudo, o respectivo indicador apresenta falhas, uma vez que se limita a mensurar a existência de registros documentais dos referidos programas, não registrando aspectos essenciais do objetivo específico, como a produção de estudos, a qualidade das análises, a utilização das evidências pelas políticas públicas ou os efeitos dessas informações sobre o aperfeiçoamento das ações governamentais.
51. Aduzo que esse indicador, em seu formato atual, pode induzir uma interpretação equivocada sobre a efetividade da política. Afinal, um alto percentual de documentação pode sugerir que a produção de conhecimento e o aperfeiçoamento das políticas estão adequados, quando, na realidade, o indicador mede apenas o registro documental.

IV. Legitimidade da função Assistência Social em 2025

52. A legitimidade, no contexto desta auditoria, consiste no alinhamento das prioridades e da alocação orçamentária aos instrumentos de planejamento, na racionalidade do processo decisório e na utilização dos resultados de avaliações para o aprimoramento da gestão.
53. Sobre essa questão, cabe destacar dois achados principais da presente auditoria, a saber, acompanhamento incipiente das metas e despesas relacionadas no Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025 e inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027.

IV.1. Acompanhamento incipiente das metas e despesas relacionadas no Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025

54. O parágrafo único do art. 4º da Lei 15.080/2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025, selecionou despesas a serem acompanhadas no referido exercício, **in verbis**:

“Art. 4º. As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são aquelas a que se refere o art. 76 desta Lei, as estabelecidas no Anexo VI da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, e as ações constantes do Anexo VIII desta Lei, e devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução desses orçamentos.

Parágrafo Único. O Projeto de Lei Orçamentária de 2025 indicará a seleção de metas do Plano Plurianual 2024-2027 e de despesas que serão acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das prioridades referidas na Lei nº 14.802, de 2024, que institui o PPA 2024-2027.”

55. As metas e despesas priorizadas para acompanhamento estão relacionadas na Tabela 11 abaixo:

Tabela 11 – Metas e Despesas do PPA a serem acompanhadas para atendimento das prioridades

Objetivo específico	Indicador	Meta	PLOA 2025	Ação
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas				
0244 - Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda.	Percentual de atendimento das famílias com perfil do PBF (razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a estimativa de famílias com perfil de permanência do PBF, calculada com base na PNADC)	100%	167.226.414.039	00US - Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD
				21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Covid-19)
				21EL - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Bolsa Família
				8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome				
0374 - Adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação, com equidade de gênero, dos grupos prioritários definidos na legislação do PAA, como fornecedores dos alimentos que abastecem as ações e equipamentos de Segurança Alimentar e	Percentual de agricultores (as) familiares dos grupos prioritários contemplados no PAA	60%	1.507.025.770	20GD - Inclusão Produtiva Rural
				2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública
				2784 - Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável
				2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança

Nutricional				Alimentar e Nutricional
				8458 - Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana
				8929 - Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional
				8948 - Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural
0394 - Consolidar o Sisan assegurando a coordenação intersectorial e federativa das políticas de combate à fome e promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, fomentando a participação e o controle social e implementando um sistema de vigilância do Direito Humano à Alimentação Adequada	Número de pactos de gestão firmados	9	192.072.751	215I - Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

Fonte: Anexo VII do Volume 1 do PLOA2025

56. O MDS informou, mediante o Ofício 4/2026/MDS/SE/SPOG, que 99,1% das despesas prioritárias indicadas no Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025 estão classificadas como “*despesa primária obrigatória, considerada no cálculo do RP*” (Indicador de resultado primário – RP 1) e são avaliadas como as demais despesas.

57. O Ministério do Planejamento e Orçamento, por sua vez, destacou na Nota Técnica SEI 83/2026/MPO que essa disposição legal inaugurou um novo modelo de prioridades e metas da administração pública na LDO, a partir da seleção de objetivos específicos do PPA e, posteriormente, da identificação das programações orçamentárias que contribuem para o seu atendimento. E salientou seu caráter indicativo, sem vedação legal ao cancelamento dessas dotações orçamentárias durante o exercício.

58. O MPO asseverou não haver diferenciação no acompanhamento dessas despesas do Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025. Segundo o mencionado ministério, ao final de cada exercício, é elaborado relatório sobre a execução das metas e prioridades constantes do orçamento, o qual irá compor a Prestação de Contas do Presidente da República e será encaminhado a este Tribunal e disponibilizado no site da Controladoria-Geral da União (CGU).

59. Aduziu que um subpainel específico para esse conjunto de despesas, localizado no Painel do Orçamento Federal, está em fase final de desenvolvimento. Essa ferramenta possibilitará o acompanhamento diário da sua execução por qualquer cidadão interessado. Por fim, destacou que a sistemática de evidenciação das prioridades e metas da administração pública federal, ao permear transversalmente as fases de elaboração, execução e prestação de contas, consolida-se como um instrumento de acompanhamento da despesa pública.

IV.2. Inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027



60. A Ação 21CP - Operacionalização do Auxílio Emergencial para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, selecionada para o acompanhamento de despesas no exercício de 2025 pelo Anexo VII do Volume 1 do PLOA 2025, não é prioritária, não se destina à implantação da política pública, não contribui para o atingimento do objetivo do Programa 5128 e não tem entrega relacionada no PPA 2024-2027.

61. Essa ação refere-se à disponibilização de recursos para o custeio do pagamento do auxílio emergencial devido em decorrência da pandemia da covid-19. Em especial, busca viabilizar a remuneração das atividades necessárias à realização do pagamento dos benefícios aos destinatários finais da política. A ação teve dotação atualizada e empenhada em 2025 no montante de R\$ 3.234.584,00 (três milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quinhentos e oitenta e quatro reais) e o valor efetivamente pago alcançou R\$ 1.712.588,00 (um milhão, setecentos e doze mil, quinhentos e oitenta e oito reais).

62. Foram detectadas inconsistências na classificação da Ação 21CP no PPA 2024-2027. Afinal, a Ação 21CP faz parte do Programa Finalístico 5128, que diz respeito ao Bolsa Família, benefício criado pela Lei 14.601/2023, mas ela se refere a outro benefício, o Auxílio Emergencial, criado pela Lei 13.982/2020 e vigente no período da pandemia da covid-19, de abril de 2020 a julho de 2021. Além disso, o Programa 5128 tem o objetivo específico de contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio da transferência de renda, ou seja, pagar o Bolsa Família aos beneficiários. Já a Ação 21CP objetiva o custeio de contratos administrativos, em demandas remanescentes, ou seja, a manutenção das estruturas para a gestão do passivo do Auxílio Emergencial.

V – Exame do mérito

63. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho. Como visto, o relatório de auditoria identificou diversas fragilidades que podem comprometer ou, na melhor das hipóteses, reduzir a legitimidade, a eficiência e a economicidade da gestão.

64. Dentre os achados relativos à eficiência e à economicidade, destaco o não atingimento de parte das metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027, as limitações verificadas na execução físico-financeira de programações orçamentárias e as fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129.

65. Já a análise da legitimidade da gestão evidenciou a ausência de tratamento diferenciado no acompanhamento das metas e despesas constantes do Anexo VII do Volume I do PLOA 2025, além de inconsistências na classificação de ação orçamentária no PPA 2024-2027.

66. Em relação ao não atingimento das metas previstas para 2025 no PPA 2024-2027, foi constatado que dezenove metas estipuladas, equivalentes a 27,1% do total avaliado, não foram alcançadas, o que evidencia fragilidades na formulação de objetivos específicos e indicadores. Cumpre salientar que tais fragilidades podem dificultar, ou até mesmo inviabilizar uma avaliação fidedigna do desempenho dos programas em questão.

67. A partir da análise da execução dos programas finalísticos, constatou-se que vinte ações tiveram execução financeira inferior a 95%, enquanto a execução física de quinze ações ficou abaixo do referido percentual, considerado insatisfatório. Isso evidencia uma baixa eficiência orçamentária.

68. Além disso, cinco ações apresentaram dissociação entre execução física e financeira, com liquidação igual ou superior a 95% e execução física abaixo desse referencial. O ministério justificou essas ocorrências, tendo apresentado diversas causas para elas.



69. No que concerne ao acompanhamento de despesas e metas para atendimento das prioridades, constatou-se não haver ainda uma metodologia diferenciada para a avaliação do desempenho das ações destacadas no Anexo VII do Volume I do PLOA 2025. Contudo, resalto que o MPO informou que essa questão está sendo resolvida.

70. A ação para Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus - Covid-19 (Ação 21CP) constou no PPA 2024-2027 sem coerência com o programa e seu objetivo específico e sem definição da entrega necessária para avaliação do processo decisório. Esses achados evidenciam fragilidades no planejamento do MDS e limitações quanto ao alinhamento das prioridades, da alocação orçamentária e do uso de avaliações no processo decisório da gestão.

71. Por fim, destaco que este processo deve ser apensado ao TC 005.405/2026-2, referente às Contas do Presidente da República do exercício de 2025, visando subsidiar a sua análise.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1130/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.479/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.

4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização realizada visando aferir a legitimidade, a eficiência e a economicidade da gestão dos recursos públicos federais aplicados na função de governo Assistência Social, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), no exercício de 2025, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

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. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, de que a ausência de metodologia específica para o acompanhamento das metas e das despesas prioritárias dispostas no Anexo VII do Volume I do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025 dificulta a realização de acompanhamento diferenciado



dessas ações ao longo das etapas de elaboração, aprovação e execução do orçamento, em desconformidade com o parágrafo único do art. 4º da Lei 15.080/2024;

9.2. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, que foram constatados, no exercício de 2025:

9.2.1. o não atingimento de 27,1% das metas estabelecidas em programas finalísticos, o que pode prejudicar a governança do PPA 2024-2027 e gerar repercussões negativas sobre o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade a benefícios assistenciais;

9.2.2. a existência de limitações na execução físico-financeira de várias ações analisadas, em desconformidade com o disposto no art. 165, § 10, da Constituição Federal, as quais foram evidenciadas pelo desempenho inferior a 95% em vinte ações, na dimensão financeira, e em quinze ações, na dimensão física, bem como pela dissociação entre execução física e financeira nas ações 8442, 217M, 21DV, 8458 e 8948, nas quais a liquidação atingiu patamar igual ou superior a 95%, enquanto a execução física permaneceu abaixo desse referencial;

9.2.3. a existência de fragilidades na formulação dos objetivos específicos, indicadores e metas do Programa 5129 – Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para políticas sociais, a partir das análises constantes do relatório de atributos dos programas do PPA 2024-2027, o que pode impactar negativamente a avaliação fidedigna de seu desempenho, além de afrontar o disposto no art. 17 da Lei 14.802/2024;

9.2.4. inconsistência na classificação da Ação 21CP – Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus – Covid-19 no PPA 2024-2027, por não se tratar de ação prioritária voltada ao atingimento de objetivo específico do Programa 5128 – Bolsa Família: proteção social por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, não possuir entrega associada e ter sido destacada para acompanhamento no Anexo VII do Volume I do PLOA 2025, em desconformidade com o estabelecido nos arts. 3º e 6º, § 1º, da Lei 14.802/2024;

9.3. informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que o teor deste acórdão, além do relatório e do voto que fundamentaram esta deliberação e do relatório da Unidade Técnica, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. classificar as peças do presente processo, inclusive o relatório de auditoria e este acórdão, como públicos; e

9.5. apensar definitivamente este processo ao TC 005.405/2026-2, relativo às Contas do Presidente da República do exercício de 2025, nos termos dos arts. 36, **caput**, e 37 da Resolução 259/2014 deste Tribunal.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1130-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.493/2024-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Representação legal: não há

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS NA BR-262/MG. INSPEÇÃO NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) PARA ATENDIMENTO DE QUESITOS REMANESCENTES. REGULARIDADE DO CONTRATO DE MANUTENÇÃO (PATO). ATUALIZAÇÃO DO PANORAMA DAS CONCESSÕES DA RODOVIA. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 71), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peça 72-73):

“II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

12. Conforme já exposto, em cumprimento ao Acórdão 219/2025-TCU-Plenário, realizou-se inspeção no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no período compreendido entre 6/3/2025 e 16/5/2025 (peça 12).

13. O fato que motivou esta inspeção consiste no requerimento 168/2024, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo (peça 4), aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), em 27/11/2024. Tal requerimento foi encaminhado a esta Corte de Contas mediante Ofício 139/2024/CFFC-P, de 5/12/2024 (peça 3).

14. Consoante a solicitação de informações constante do requerimento 168/2024 (peça 4, p. 1-3), a comissão apresentou os questionamentos já elencados no item 6 deste relatório. Portanto, em consenso com a solicitação do Congresso Nacional, o Exmo. Ministro Relator autorizou a realização da presente inspeção, mediante o Acórdão 219/2025-TCU-Plenário, item 9.4.

9.4. autorizar a realização de inspeção com vistas a verificar a situação dos Contratos 06 00293/2023 e 06 00413/2023, relacionados à BR-262/MG e firmados entre o DNIT e a Construtora Centro Leste Engenharia Ltda., a ser incluída no Fiscobras/2025;



15. Dessa forma, como já registrado, em que pese o Acórdão 219/2025-TCU-Plenário ter autorizado inspeção em dois contratos, em razão do destaque dado ao trecho entre Manhuaçu e Realeza pelo Requerimento 168/2024 e tendo como critério economia processual e pertinência do objeto da fiscalização em relação à SCN, a unidade técnica decidiu por concentrar a inspeção no Contrato 413/2023.

II.2. Visão geral do objeto

16. O Contrato 413/2023 foi firmado entre o DNIT e a empresa Construtora Centro Leste Engenharia Ltda. (66.418.765/0001-54) a partir do pregão eletrônico regido pelo Edital 0248/23-06 ocorrido em 30/6/2023 (Evidência 1). Tal contrato teve ordem de início de serviço exarada em 25/9/2023 (Evidência 2) e a vigência atual é de 25/9/2023 a 25/9/2025 (Evidência 3).

17. O referido processo licitatório contou com a participação das empresas (Evidência 4): LCM Construção e Comércio S.A (19.758.842/0001-35), JML Consultoria Financeira & Engenharia Ltda. (20.721.029/0001-70), Construtora Terrayama Limitada (21.681.150/0001-88), Coplan Construtora Planalto Ltda. (49.681.778/0001-00), Construtora Contorno Ltda. (22.247.399/0001-42), Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda. (38.848.107/0001-67), Terrasa Engenharia Ltda. (11.553.360/0001-37), PAVOTEC - Pavimentação e Terraplanagem Ltda. (27.394.840/0001-32) e BRA Construtora Ltda. (09.100.177/0001-34).

18. Ademais, tal licitação foi adjudicada à empresa vencedora Construtora Centro Leste Engenharia (CCL) e homologada nos dias 6/7/2023 e 12/7/2023, respectivamente (Evidências 5 e 6). O valor final negociado foi de R\$ 38.679.999,51 (data-base out./2022), equivalente ao desconto global de 22,14% (R\$ 10.999.225,15) em relação ao valor de referência da licitação de R\$ 49.679.224,66 (Evidência 1, p. 1).

19. O Contrato 413/2023, firmado entre o DNIT e a CCL, é supervisionado pela empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. (70.073.275/0001-30), por meio do Contrato 476/2022 (Evidência 7, p. 4). Esse contrato tem como objeto a supervisão de diversos contratos de manutenção da Superintendência Regional do DNIT em Minas Gerais (SRE-MG/DNIT), incluindo o Contrato 413/2023 (Evidência 7, p. 1-6).

20. O local no qual os serviços do Contrato 413/2023 estão sendo executados tem a seguinte descrição (Evidência 1, p. 19):

Rodovia: BR-262/MG

Trecho: Div. ES/MG - Entr. BR-153(B)/Fim Ponte S/Rio Grande (Div. MG/SP)

Subtrecho: Div. ES/MG - Acesso Matipó

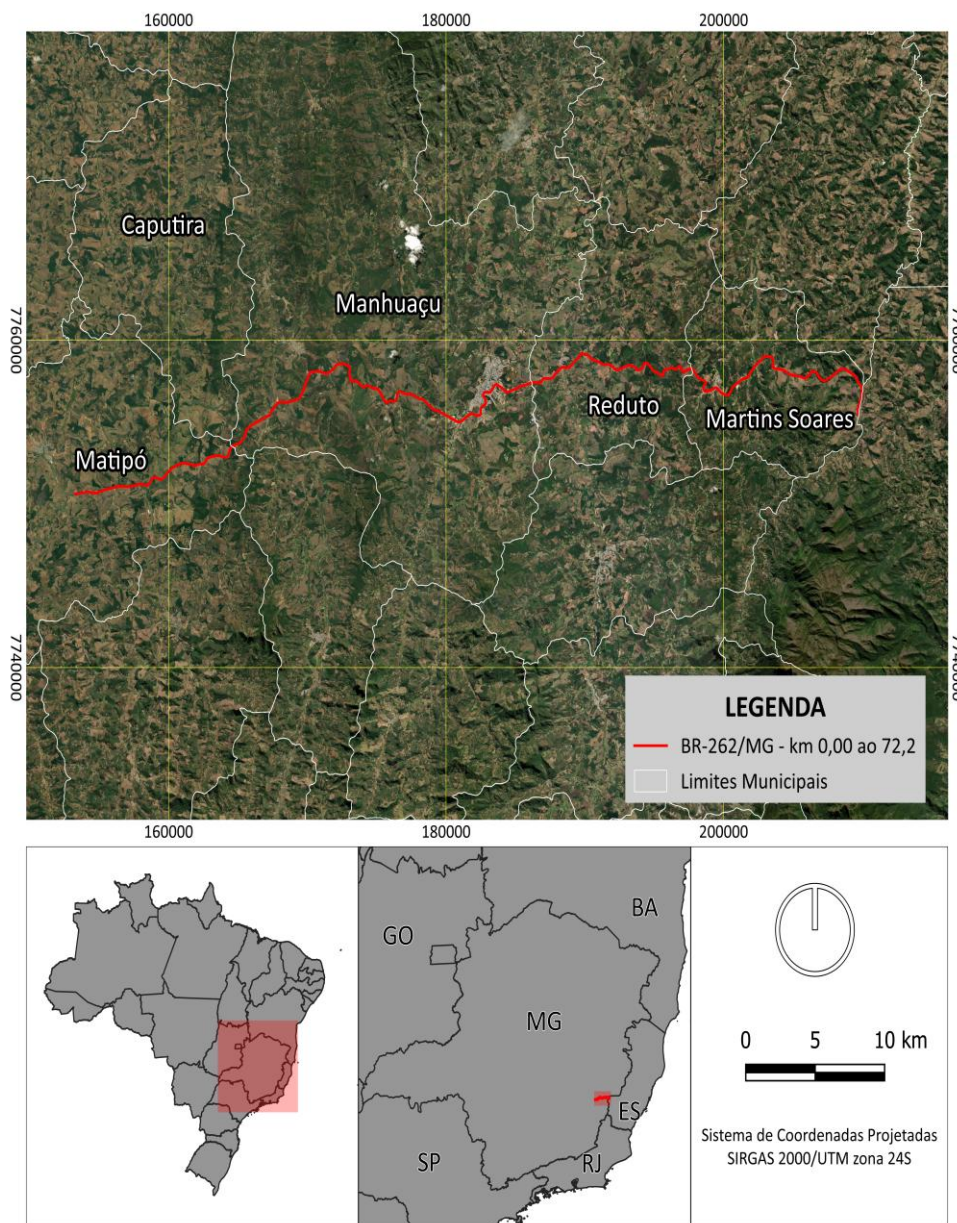
Segmento: km 0,0 ao km 72,2

Código do SNV: 262BMG0230, 262BMG0240, 262BMG0250, 262BMG0270, 262BMG0290, 262BMG0295, 262BMG0297 e 262BMG0300

SNV Base: 202301B

21. Tal local está ilustrado na figura 2 a seguir:

Figura 2 - Mapa de situação do empreendimento



Fonte: Elaboração própria usando o *software* QGIS.

22. Quanto aos serviços prestados no âmbito do Contrato 413/2023, a previsão inicial continha: conservação da faixa de domínio e limpeza de dispositivos de drenagem e obras de arte corrente; conservação corretiva rotineira, como selagem de trincas, tapa buraco e remendos; conservação preventiva periódica, como a fresagem e recomposição em Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) do pavimento; conservação de emergência; e demais serviços de manutenção, aí incluídos a reciclagem com adição de brita comercial e incorporação do revestimento asfáltico à base em alguns trechos (Evidência 8, itens não digitalizáveis).

23. Atualmente, foram realizados os serviços de conservação da faixa de domínio e limpeza de dispositivos de drenagem e obras de arte corrente. Além disso, os serviços de natureza funcional no pavimento foram priorizados em razão da urgência na realização de serviços que trouxessem melhora efetiva na qualidade do pavimento e na segurança aos usuários, do início do período chuvoso na região, do início do fluxo de veículos nos meses subsequentes ao início da prestação dos serviços em função do período de férias escolares e da tramitação de contratação de serviço de restauração, conforme consta dos Despachos/SRE-MG/COENGE - CAF - MG, documentos SEI 16046693 e 17486922, constantes do processo 50606.001323/2023-74 (Evidência 9).

24. Em razão dessa e de outras modificações necessárias no Contrato 413/2023 pela realidade fática da rodovia, foi aberto o processo 50606.003394/2024-92, que trata de adequação dos quantitativos dos serviços de fresagem e recomposição em CBUQ, incluindo trecho de cerca de dois quilômetros da BR-116/MG, dos serviços de microrrevestimento e a retirada dos serviços de reciclagem (Evidência 10, p. 3).

25. Ademais, o saldo contratual corresponde ao montante de R\$ 16.034.450,64, considerando-se o valor contratado de R\$ 38.679.999,51 (valores a preços iniciais, ref.: out./2022) e percentual realizado do contrato de 58,54% (Evidência 11).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

26. Conforme já mencionado, esta inspeção tem por objetivo verificar a situação do Contrato 413/2023, relacionado à BR-262/MG e firmado entre o DNIT e a Construtora Centro Leste Engenharia Ltda., e responder aos questionamentos contemplados no Requerimento 168/2024-CFFC (item 6 deste relatório).

27. A partir do objetivo do trabalho e tendo em vista os questionamentos contemplados no referido requerimento da CFFC, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: As obras de manutenção da BR-262/MG estão sendo executadas em conformidade com o Contrato 413/2023 e normativos do DNIT, sob os aspectos de prazo e qualidade na execução?

b) Questão 2: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Quais medidas estão sendo tomadas para assegurar a segurança dos usuários e dos trabalhadores envolvidos durante a execução de serviços contratados?

28. Conforme já comentado, o agrupamento dos quesitos, em questões de auditoria, teve como baliza a associação entre os assuntos questionados, conforme apresentado no quadro 1, item 9 deste relatório.

II.4. Metodologia utilizada

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com a Portaria-Segecex 29, de 9 de dezembro de 2010, que disciplina a realização de inspeções e, no que coube, com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, anexo alterado pela Portaria-TCU 185, de 30 de novembro de 2020), e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009) e às Orientações para Auditorias de Conformidade (Portaria-ADPLAN 1, de 25 de Janeiro de 2010).

30. A matriz de planejamento para esta inspeção definiu cinco procedimentos de auditoria para responder de forma satisfatória as questões de auditoria propostas. Esses procedimentos têm como objetivo prover informações que possam fundamentar as respostas aos quesitos apresentados pela SCN a esta Corte de Contas.

31. Nesse sentido, os papéis de trabalho alcançam o Edital 248/2023 e o Contrato 413/2023, os registros no diário de obra e o relatório fotográfico obtidos em processos SEI cujos acessos foram fornecidos à equipe e documentos enviados pelo DNIT em resposta a ofícios de requisição. Considerando essas informações, as técnicas de auditoria utilizadas foram: visita a campo, indagação escrita, exame documental e reuniões presenciais e remotas com os jurisdicionados.

32. A visita a campo ocorreu entre os dias 24/3/2025 e 27/3/2025, oportunidade em que a equipe de auditoria pôde fazer registros e reuniões que subsidiaram as análises empreendidas.

33. Além disso, a indagação escrita foi realizada por meio dos ofícios de requisição enviados para o DNIT (Evidência 12).

34. O exame documental, por sua vez, foi realizado sobre as respostas da Autarquia aos ofícios enviados, ao orçamento do Contrato 413/2023 e aos ofícios e despachos constantes dos processos de análise do PATO que deu origem ao referido contrato, de análise da primeira adequação do

contrato e os de medição. Os exames desenvolvidos a partir desses documentos buscou aferir a conformidade e legitimidade dos atos administrativos correlatos ao referido contrato, de forma a subsidiar as respostas aos quesitos da SCN.

35. Quanto às reuniões, foram realizadas na modalidade presencial e remota. As reuniões presenciais foram realizadas quando da visita da equipe de inspeção à Unidade Local de Caratinga. Já as remotas, foram realizadas tanto no início dos trabalhos, para apresentar a equipe de inspeção ao DNIT e os trabalhos planejados, quanto ao final da inspeção, para apresentar as conclusões obtidas e possibilitar manifestação da Autarquia.

36. Ressalta-se também o uso do *software* QGIS durante a fase de execução da inspeção para analisar os dados georreferenciados do Índice de Condição da Manutenção (ICM) do trecho objeto do Contrato 413/2023. Esses dados foram fornecidos pelo DNIT por meio do acesso ao processo 50600.006309/2025-89, em virtude do grande volume envolvido. Também foi utilizado o aplicativo MQV para fazer o registro fotográfico com dados georreferenciados durante a visita a campo.

37. Ademais, a auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

38. Por fim, os critérios adotados na auditoria baseiam-se principalmente na legislação que rege as contratações por Pregão, regulado pela Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, que institui normas para aquisição de bens e serviços comuns. Ademais, subsidiariamente a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que trata de licitações e contratos no âmbito da Administração Pública, e a Resolução-DNIT 8, de 2022, que estabelece a rotina de procedimentos relativos à elaboração do Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO) e à execução, medição, fiscalização, prorrogação e adequação de contratos de PATO.

39. Além disso, sob o aspecto técnico, pode-se citar os principais normativos: Portaria-DG 1.977/2017, que trata da formulação dos preços dos insumos betuminosos; Instrução de Serviço DNIT 23/2019 - Sinalização; Manuais do Sicro; Normas DNIT 095/2006 - EM, 031/2006 - ES; 182/2018 - PRO; DNER ES 144/85, ABNT NBR 6971/2012, ABNT NBR 15486/2016; Código de Trânsito Brasileiro (CTB); Manual de Acesso de Propriedades Marginais a Rodovias Federais - Publicação IPR 728/2006; Manual de Sinalização de Obras e Emergências - Publicação IPR 738/2010; Manual de Conservação Rodoviária - Publicação IPR 710/2005; dentre outros.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

40. Devido ao reduzido ritmo de execução contratual, não foi possível verificar o cumprimento dos procedimentos de segurança viária estabelecidos no item 4.3 do Termo de Referência do Edital 248/2023, especialmente quanto às orientações contidas no Manual de Sinalização de Obras e Emergências - Publicação IPR 738/2010, durante a visita a campo realizada entre os dias 24/3/2025 e 27/3/2025.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

41. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 22.682.898,58. Esse valor foi calculado conforme determinado pelo item 1.3 do Anexo I da Portaria TCU 222/2003, ou seja, por meio do somatório dos valores empenhados desde a assinatura do Contrato 413/2023, nos exercícios de 2023 (R\$ 9.475.886,63), 2024 (R\$ 12.237.011,95) e 2025 (R\$ 970.000,00), vide Evidência 34, p. 1.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

42. Como benefício desta fiscalização, destaca-se o fornecimento de informações tempestivas à CFFC sobre o andamento do Contrato 413/2023, a orientação para a observância aos procedimentos e critérios técnicos na construção do futuro acesso ao residencial na BR-262/MG, km 33, em Manhuaçu, que devem promover melhoria na segurança viária do referido trecho da

rodovia, e a proposição de medidas para evitar o desgaste precoce das obras, como a alocação de serviços de manutenção em acostamentos com trincas.

III. Achados de auditoria

III.1. Acesso irregular no trecho que pode comprometer a segurança da via

III.1.1. Tipificação

43. Falhas/impropriedades (F/I).

III.1.2. Situação encontrada

44. Em que pese a presente inspeção não contemplar a avaliação de soluções técnicas que extrapolam o escopo do Contrato 413/2023, a segurança dos cidadãos que utilizam a rodovia é uma preocupação central. Nesse sentido, constatou-se durante visita à obra, no km 33 da BR-262/MG, próximo a Manhauçu, a implantação de defesa metálica entre as pistas, com terminais absorvedores de energia nas extremidades dos tramos, conforme pode ser visualizado na figura 3. Além disso, observou-se que essas extremidades estão localizadas em um trecho de pista simples, sem canteiro central, e que a rodovia apresenta uma curva horizontal imediatamente antes do terminal em um dos fluxos. Essa configuração aumenta o risco de colisões frontais de veículos contra o terminal, colocando em perigo a integridade física dos motoristas e passageiros.

45. De acordo com a ABNT NBR 6971/2012, a defesa metálica é um dispositivo de proteção contínua, constituído de perfis metálicos, implantado ao longo das vias com circulação de veículos, projetado na sua forma, resistência e dimensões, para conter e redirecionar os veículos desgovernados, absorvendo parte da energia cinética do veículo, pela deformação do dispositivo (Evidência 13, p. 8).

Figura 3 - Início/término do tramo da defesa metálica e terminal absorvedor de energia



Fonte: imagem obtida no *Google Earth* (nov./2024) da BR-262/MG, proximidades do km 33.

46. Segundo a ABNT NBR 15486/2016, o terminal absorvedor de energia é um tipo de dispositivo de contenção pontual acoplado a um sistema de contenção longitudinal que, ao ser impactado frontalmente, absorve a energia cinética do veículo impactante, conduzindo-o a uma parada segura (Evidência 14, p. 10).

47. A figura 4 apresenta o detalhe do referido terminal no km 33 da BR-262/MG.

Figura 4 - Terminal Absorvedor de Energia (km 33 da BR-262/MG)



Fonte: imagem obtida no *Google Earth* (nov./2024) da BR-262/MG, proximidades do km 33.

48. Na figura 5, é possível se observar que as extremidades dos tramos das defensas se localizam em trecho no qual a rodovia é de pista simples, sem canteiro central. Observa-se também que a extremidade do tramo tem início após uma curva horizontal, em um dos fluxos de tráfego, conforme já mencionado. Essa configuração aumenta o risco de colisões frontais de veículos contra o terminal, colocando em perigo a integridade física dos motoristas e passageiros.

Figura 5 - Localização da defesa metálica e do acesso ao Residencial Clube do Sol (BR-262/MG)



Fonte: imagem obtida no *Google Earth* (mai./2023) da BR-262/MG, ao longo do km 33.

49. Ainda que a defesa metálica possa ser instalada entre pistas, é necessário que sejam respeitadas as normas técnicas.

50. De acordo com a norma ABNT NBR 6971/2012, item 4.3.2, ‘O emprego de defensas em canteiro central deve ser analisado em função da largura do canteiro e do VDM (Volume Diário Médio)’ (Evidência 13, p. 12).

51. Visando conhecer os motivos da instalação da defesa naquela localização (entre pistas), a existência de estudos alternativos que subsidiaram a decisão pela implantação da referida defesa e, ainda, os normativos que regulamentam sua instalação, foi encaminhado ao DNIT o Ofício de Requisição 000.034/2025 - AudRodoviaAviação (Evidência 12, p. 11-12).

52. Em resposta, o DNIT informou que a implantação das defensas metálicas existentes no km 33 da Rodovia BR-262/MG são anteriores à celebração do Contrato 413/2023, ou seja, ainda no segundo semestre de 2022 (Ofício 89000/2025/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE, Evidência 15, p. 2-3).

53. Complementa que as defensas metálicas mencionadas foram implantadas pela Prefeitura de Manhuaçu/MG, de forma provisória e excepcional, com a anuência do DNIT.

54. Sobre os motivos para a implantação do dispositivo de segurança, foi explicado que a medida visou regularizar o acesso ao Residencial Clube do Sol, fruto de programa social do Governo Federal que proveu moradia para aproximadamente trezentas famílias carentes e que estava na iminência de ser inaugurado à época.

55. Explicou que a regularização mencionada era necessária para eliminar um acesso irregular existente que representava risco à rodovia. Nesse contexto, esclarece que as defensas foram instaladas para disciplinar o fluxo de veículos e evitar colisões causadas por condutores cruzando a pista para acessar o referido condomínio.

56. Quanto ao questionamento sobre a existência de documentos ou pareceres técnicos que embasaram a escolha pelas defensas metálicas, bem como à realização de estudos técnicos alternativos para fundamentar tal escolha, o DNIT informou que não os possui, pois o respectivo projeto e a execução da obra foram responsabilidade da Prefeitura de Manhuaçu.

57. No que se refere às normas aplicáveis à instalação desses dispositivos de segurança, a Autarquia citou a NBR 6971/2023 (atualização da versão de 2012), a NBR 15486/2016 e a Norma DNER-ES 144/85, que permitem a disposição de defensas metálicas em canteiros centrais.

58. Além disso, o DNIT acrescentou que o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em seu Anexo I, conceitua que o canteiro central se trata de obstáculo construído como separador de duas pistas de rolamento e pode ser físico ou fictício, sendo este último caracterizado por marcas viárias. Argumentou que há marcas viárias que configurariam um canteiro central fictício no local em que as defensas foram implantadas, atendendo ao referido CTB.

59. A esse respeito, complementou que, em breve, a rodovia inteira (sob circunscrição da UL Caratinga) receberá nova sinalização horizontal e vertical, por meio do programa BR-Legal II, de forma que a sinalização do segmento será completamente revitalizada.

60. Por fim, foi informado que há previsão de implantação de uma solução definitiva a fim de oferecer maior segurança aos usuários da rodovia. A Prefeitura de Manhuaçu já teria apresentado ao DNIT um novo projeto de acesso rodoviário, que está em análise. Após aprovação do projeto pelo setor técnico do DNIT, a Prefeitura executará as obras de modificação do acesso.

61. Independentemente dos motivos que acarretaram a implantação do dispositivo de segurança, importa esclarecer que a competência de administrar e fiscalizar a execução de obras e serviços relacionados às rodovias federais é estabelecida ao DNIT, mediante seu estatuto de constituição, a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001 e seu o Regimento Interno, art. 2º (Resolução-DNIT 39/2020, Evidência 16).

62. Além disso, segundo o Manual de Acesso de Propriedades Marginais a Rodovias Federais - Publicação IPR 728/2006, 'A implantação de um acesso a uma rodovia federal depende de autorização do DNIT, após o cumprimento por parte do requerente de todas as exigências e normas vigentes no órgão' (Evidência 17, p. 19).

63. Ademais, de acordo com o art. 93 do CTB, nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas (Evidência 18).

64. Nesse contexto, ainda que a executora das obras de implantação tenha sido a Prefeitura de Manhuaçu, o DNIT não pode se eximir de sua responsabilidade pelas obras executadas em rodovia de sua circunscrição, especialmente quanto à adequabilidade técnica e segurança viária, dada a sua

condição de entidade autorizadora.

65. Nesse sentido, o Manual de Acesso de Propriedades Marginais a Rodovias Federais - Publicação IPR 728/2006, orienta, em seu item 2.1.13, os procedimentos para a concessão da autorização para construção de um acesso à propriedade privada, inclusive com a análise e aprovação do respectivo projeto, nos seguintes termos (Evidência 17, p. 24):

2.1.13 - O projeto de acesso a ser elaborado pelo requerente deve ser baseado em um projeto indicado pelo DNIT, que normalmente será um dos projetos-tipo constantes do presente Manual. O projeto deverá incluir todos os detalhes de um Projeto Executivo de Engenharia, e será elaborado por profissional devidamente habilitado, com as ARTs (Anotação de Responsabilidade Técnica) correspondentes.

2.1.14 - O requerente não poderá efetuar modificações no projeto aprovado sem prévio assentimento do DNIT.

66. É bom destacar que a implantação de acessos inadequados pode gerar prejuízos às condições de operação das rodovias, comprometendo a segurança dos cidadãos que as utilizam.

67. Ainda que o CTB traga em sua definição a proposta de que o canteiro central, eventualmente, pode ser substituído por marcas viárias (canteiro fictício), não se verificou a sua existência ao longo de todo o trecho em que foi implantada a defesa, conforme se pode visualizar na figura 6.

Figura 6 - Detalhe da pista de desaceleração e da localização do terminal absorvedor de energia



Fonte: imagem obtida no *Google Earth* (mai./2023) da BR-262/MG, ao longo do km 33.

68. Como se pode observar pela figura 6, nessa localização existe somente uma área zebrada que precede a pista de desaceleração do referido acesso ao condomínio. Além disso, é possível se notar que, na extremidade do tramo da defesa metálica em que foi instalado o terminal absorvedor de energia, não há nenhuma marca viária que possa substituir o canteiro central, fato que reforça a possibilidade de ocorrência de choque frontal no sentido do fluxo da rodovia.

69. Por fim, com base na informação de que está em análise pelo DNIT um novo projeto para a implantação de uma solução definitiva de acesso rodoviário ao Residencial Clube do Sol, apresentado pela Prefeitura de Manhuaçu, conclui-se que tal providência contribuiria para reduzir eventuais problemas de segurança viária trazidos pelo acesso provisório, que não atende aos normativos aplicáveis e traz riscos de colisões frontais para os usuários da rodovia.

III.1.3. Conclusão e proposta de encaminhamento

70. Diante do exposto, considerando o tempo decorrido desde a implantação do acesso existente, realizada no segundo semestre de 2022 (mais de dois anos), e dada a sua condição provisória e excepcional, com a utilização de terminais absorvedores de energia e de defesa metálica instalada ao longo do km 33 da BR-262/MG, sem canteiro central, que oferece risco à segurança do usuário,

conclui-se que deve ser recomendado ao DNIT, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que a implantação do novo acesso ao Residencial Clube do Sol, a ser autorizado pela Autarquia, observe os procedimentos e critérios técnicos estabelecidos no Manual de Acesso de Propriedades Marginais a Rodovias Federais - Publicação IPR 728/2006, na IS-217 - Projeto de Dispositivo de Proteção - Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Publicação IPR 726/2006 e na DNER-ES 144/85, bem como em outros normativos aplicáveis como a ABNT NBR 6971/2023, ABNT NBR 15486/2016.

III.2. Ausência de ações de manutenção nos acostamentos.

III.2.1. Tipificação

71. Falhas/impropriedades (F/I).

III.2.2. Situação encontrada

72. O Quesito 'n' da SCN, incluído na Questão de Auditoria 1, preocupa-se com a durabilidade dos serviços e a segurança da BR-262/MG. No contexto da durabilidade, verificou-se durante a visita ao trecho objeto do Contrato 413/2023 que há segmentos nos quais já foram realizadas intervenções funcionais na pista de rolamento, mas não nos respectivos acostamentos que contêm trincas do tipo 'couro de jacaré'.

73. A figura 7 a seguir ilustra tal situação:

Figura 7 - Trincas no acostamento ao lado de segmentos nos quais já houve intervenção funcional



Fonte: Fotos tiradas pela equipe de auditoria em 26/3/2025.

74. Conforme o inciso II do art. 4º da Resolução-DNIT 8/2022, a contratação por desempenho de determinados itens no âmbito do PATO tem por finalidade melhorar a qualidade do estado de conservação das rodovias federais pavimentadas. Além disso, o art. 5º da resolução define que tal contratação por desempenho será aplicável em parte dos serviços de conservação rotineira e preventiva periódica, no qual se insere o grupo de conservação e manutenção da pista de rolamento e acostamento por força do inciso II desse artigo (Evidência 19, p. 4-5).

75. Ainda, o Manual de Conservação Rodoviária do DNIT - Publicação IPR 710/2005, define que a ocorrência de trincas permite a infiltração de água na estrutura do pavimento (Evidência 20, p. 133). Por isso, indica que a vida útil do pavimento flexível pode ser estendida pela selagem adequada das trincas que surgem no pavimento, já que tal procedimento reduz a infiltração de água, capaz de acelerar os defeitos relacionados ao carregamento (Evidência 20, p. 328).

76. Diante de tais previsões na Resolução-DNIT 8/2022 e no Manual de Conservação Rodoviária do DNIT, a equipe de inspeção aventou a hipótese de que a inclusão dos acostamentos nos serviços de manutenção poderia melhorar a durabilidade da pista de rolamento. Tal tese foi discutida quando da reunião de encerramento com a Autarquia para que o DNIT apresentasse seu ponto de vista acerca do tema.

77. Nessa oportunidade, os gestores concordaram com a necessidade e destacaram que essa medida seria ideal. Entretanto, em que pese terem argumentado que acostamentos com trincas podem

facilitar a infiltração de água da chuva, comprometendo as intervenções realizadas na pista principal, também afirmaram que não há estudo do DNIT que tenha quantificado tal efeito.

78. Ademais, ponderaram que nem sempre é possível implementar a solução ideal, visto que a inclusão de acostamentos aumenta os custos das obras de manutenção, que enfrentam limitações devido à escassez de recursos públicos. Assim, enfatizaram a necessidade de compatibilizar os recursos disponíveis com a execução de obras prioritárias, como as intervenções na pista principal, muitas vezes em detrimento das melhorias nos acostamentos.

79. Portanto, em que pese haver respaldo técnico e normativo para a execução de serviços de manutenção dos acostamentos, a Autarquia precisa ponderar os serviços que trarão mais benefícios ao cidadão usuário em face do orçamento disponível.

80. Entretanto, ressalta-se que o Contrato 413/2023, do tipo PATO, foi firmado para dar manutenção em trecho que, em virtude da idade, tinha grande quantidade de revestimento com deslocamentos, irregularidades, fissuras, trincas com grandes aberturas e ‘couro de jacaré’ com erosões acentuadas nas bordas. Além disso, em razão desses defeitos, e com a justificativa de restabelecer condições mínimas de conforto e segurança aos usuários da rodovia, o DNIT determinou a realização de solução funcional no pavimento. Tal decisão também foi fundamentada por conta da existência de projeto para a contratação de obras estruturais para o segmento em estágio avançado de desenvolvimento (Evidência 9, p. 1).

81. Portanto, o DNIT fundamenta a contratação via PATO para manutenção da BR-262/MG nas péssimas condições nas quais se encontrava o trecho, determinando quais serviços seriam realizados no âmbito do Contrato 413/2023 em razão da necessidade urgente de restabelecimento da qualidade do pavimento. Além disso, argumenta que tal priorização tem justificativa em contrato que, em futuro próximo, proveria melhora estrutural ao pavimento.

82. Todavia, o Edital DNIT 0360/24-00, referente à contratação de empresa para execução das obras de restauração no pavimento da BR-262/MG em trecho que engloba o segmento referente ao Contrato 413/2023, lançado após conclusão dos aludidos projetos de natureza estrutural, já sofreu duas suspensões e ainda se encontra nesse estado (Evidência 21). Dessa forma, há incerteza quanto ao momento no qual o segmento objeto desta inspeção receberá os previstos serviços de natureza funcional.

83. Em síntese, os contratos de manutenção têm como objetivo melhorar as condições de rolamento e o conforto dos usuários, por meio de intervenções funcionais. Nesse contexto, a manutenção dos acostamentos em estado precário torna-se um aspecto crucial a contribuir para a preservação da qualidade da pista por um período mais prolongado.

84. Inclusive, a Resolução-DNIT 8/2022 prevê que as ações no âmbito do PATO alcançam a execução de serviços na faixa de rolamento e no acostamento. Além disso, o já citado Manual de Conservação Rodoviária do DNIT define que a presença de trincas no pavimento permite a infiltração de água, o que reduz sua vida útil. Ainda, os contratos do tipo PATO possuem prazos curtos e, frequentemente, não são seguidos por obras de revitalização imediata. Mesmo nos casos em que há previsão de intervenções estruturais futuras, como no caso do Contrato 413/2023, há incertezas quanto ao momento de sua execução.

85. Dessa forma, a ausência de ações que garantam a estanqueidade do pavimento dos acostamentos no âmbito dos contratos de PATO pode resultar em degradação precoce dos serviços realizados na pista de rolamento. Mesmo sopesado que o DNIT, conforme informou na reunião de encerramento desta inspeção, enfrenta desafios de natureza orçamentária e, por isso, precisa priorizar quais serviços serão realizados nos contratos de PATO, considera-se que a falta de previsão de ações que concorram para a estanqueidade dos acostamentos e, consequentemente, melhorem a durabilidade das intervenções, impacta a eficácia desse programa e prejudica o cidadão usuário da rodovia.

III.2.3. Conclusão e proposta de encaminhamento

86. Considerando que as trincas do tipo couro de jacaré podem permitir a infiltração de água no

pavimento do acostamento, há a possibilidade de os serviços realizados na faixa de rolamento terem, por consequência, durabilidade reduzida. Dessa forma, vislumbra-se a oportunidade de recomendar ao DNIT, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2021, que preveja, nos serviços de manutenção previstos nos contratos futuros de PATO, ações que garantam a estanqueidade do pavimento nos acostamentos, conforme prevê a própria Resolução-DNIT 8/2022 no inciso II do art. 4º e no inciso II do art. 5º, de forma a evitar a degradação precoce dos serviços executados em pista.

IV. Análise dos comentários dos gestores

87. Considerando o art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dispensou-se o envio do relatório preliminar da inspeção, em razão de que o conteúdo do possível encaminhamento foi antecipado para que o DNIT se manifestasse sobre as propostas de recomendações na reunião de encerramento dos trabalhos.

88. Nessa reunião de encerramento da inspeção, os gestores presentes demonstraram concordância com as propostas de encaminhamento inicialmente apresentadas, mas fizeram observações que foram consideradas pela equipe de inspeção.

89. Em relação à recomendação que trata da construção de um novo acesso ao Condomínio Clube do Sol, os gestores explicaram que o acesso atual foi implantado de forma emergencial devido à iminente ocupação do condomínio. Apesar de não estar totalmente em conformidade com os normativos aplicáveis, explicaram que a solução adotada foi mais segura do que não construir nada para evitar a travessia de veículos na pista para acessar o condomínio.

90. Ressaltaram ainda que os termos da recomendação estão alinhados com o novo projeto de acesso, visto que este prevê a retirada das defensas metálicas atualmente instaladas e a implantação de um canteiro físico em concreto e com gramado.

91. Quanto à recomendação de incluir acostamentos nas obras de manutenção para prevenir a degradação precoce, conforme já explicado, os gestores concordaram com a necessidade e destacaram que essa medida seria ideal. Entretanto, em que pese terem argumentado que acostamentos com trincas podem facilitar a infiltração de água da chuva, comprometendo as intervenções realizadas na pista principal, também afirmaram que não há estudo do DNIT que tenha quantificado tal efeito.

92. Ademais, ponderaram que nem sempre é possível implementar a solução ideal, pois a inclusão de acostamentos aumenta os custos das obras de manutenção, que enfrentam limitações devido à escassez de recursos públicos. Assim, enfatizaram a necessidade de compatibilizar os recursos disponíveis com a execução de obras prioritárias, como as intervenções na pista principal, muitas vezes em detrimento das melhorias nos acostamentos.

93. Portanto, as propostas de encaminhamento formuladas foram ajustadas sopesando tais manifestações do DNIT, tendo em vista os desafios apresentados pela Autarquia, mas também considerando a entrega de serviços de qualidade à população.

V. Conclusão

94. Inicialmente, é relevante destacar que o grau de confiança deste trabalho é dado pela abrangência dos procedimentos de auditoria registrados no processo de inspeção e pelos critérios adotados na formação das conclusões emitidas pela equipe de fiscalização.

95. Nesta inspeção, as análises documentais foram realizadas com asseguuração limitada. Nesse contexto, esclarece-se que o escopo da auditoria não incluiu a atestação das concepções estruturais originais da rodovia, nem a validação das soluções técnicas adotadas ou dos níveis de serviço que fazem parte de etapa anterior à celebração do Contrato 413/2023 (Estudos Técnicos Preliminares para Conservação Rodoviária para a realização da licitação).

96. Além disso, não foram conferidos os cálculos relativos ao levantamento dos quantitativos da 1ª Adequação do Contrato 413/2023, que se encontram em fase de análise pelo setor competente do DNIT no processo 50606.003394/2024-92.

97. Por fim, alerta-se que as conclusões apresentadas neste relatório não devem ser extrapoladas para os aspectos fora do escopo mencionado, conforme já esclarecido.

98. A partir do objetivo do trabalho e após o uso das técnicas de exame documental, entrevistas e indagação escrita, ainda durante a fase de planejamento, a maioria dos quesitos da Solicitação do Congresso Nacional a serem respondidos foi agrupada em três questões de auditoria a seguir relacionadas:

a) Questão 1: As obras de manutenção da BR-262/MG estão sendo executadas em conformidade com o Contrato 413/2023 e normativos do DNIT, sob os aspectos de prazo e qualidade na execução?

b) Questão 2: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Quais medidas estão sendo tomadas para assegurar a segurança dos usuários e dos trabalhadores envolvidos durante a execução de serviços contratados?

99. A Questão 1 agrupou os quesitos relativos a prazo e qualidade, conforme quadro 1 (item 9 deste relatório).

100. No caso da Questão 1, os quesitos 'i' e 'l' abarcam assunto relativo à aderência de execução contratual ao cronograma previsto e eventuais consequências. Nesse caso, verificou-se que o cronograma físico-financeiro atualizado corresponde ao apresentado na proposta de preços da empresa contratada, conforme informado pela Superintendência Regional do DNIT no estado de Minas Gerais. Além disso, foi informado que não há registros de paralisação do referido contrato, tampouco que foi lavrado termo aditivo até aquele momento e que não constam tratativas que indiquem futuras prorrogações de prazo para a conclusão das obras de manutenção.

101. Todavia, verificou-se atraso na execução dos serviços funcionais, que deveriam ter terminado no sétimo mês de execução das obras (abril/2024). A finalização desses serviços depende da aprovação da 1ª Adequação de Quantidades, que está em análise pelo DNIT. Esse atraso justificaria a elaboração de um cronograma atualizado com novos prazos.

102. No entanto, considerando o saldo contratual de aproximadamente quatro meses e o desempenho registrado em março de 2024, quando foram realizados 2.600 m³ de Fresagem Contínua e 6.400 toneladas de Recomposição em CBUQ, presume-se que as quantidades pendentes de execução, de 5.000 m³ de Fresagem e 15.500 toneladas de Recomposição com CBUQ, podem ser concluídas em cerca de dois meses.

103. Assim, considera-se que a manutenção do cronograma atual, mesmo com os referidos atrasos, não indica que haverá impacto no restante do contrato, já que ainda há tempo para a realização dessas atividades (Apêndice 'E').

104. Ainda com relação à mesma questão de auditoria, o quesito 'j' traz questionamento acerca da eficiência na alocação de recursos na execução dos serviços de manutenção da BR-262/MG. Analisando a evolução da condição de manutenção do pavimento por meio do Índice de Condição da Manutenção (ICM), verificou-se que as intervenções realizadas contribuíram para a melhora nas condições do pavimento disponível à população. Entretanto, a solução estrutural desse pavimento ainda depende de outro contrato a ser firmado pela Autarquia. Além disso, considerou-se legítima a argumentação apresentada pelo DNIT acerca das alterações no escopo do Contrato 413/2023 (Apêndice 'F').

105. Outro tema da Questão 1, questionou-se no quesito 'm' acerca da qualidade dos materiais utilizados nas obras da BR-262/MG. Nesse ponto, verificou-se que tanto a empresa executora quanto a supervisora do Contrato 413/2023 realizaram os ensaios requeridos pelos normativos do DNIT e os resultados apresentados atestam, em geral, a qualidade dos materiais empregados (Apêndice 'G').

106. Já o quesito 'n', ainda na Questão 1, trouxe questionamento acerca de deficiências na execução contratual que pudessem comprometer a durabilidade da rodovia. Assim, analisou-se o

escopo dos serviços realizados em um contrato de PATO e a sua conformidade no caso ora apresentado a partir do controle executado pela empresa supervisora. Nesse contexto, em que pese o contrato de PATO ter sido solução legítima à luz as circunstâncias no caso concreto e ter sido registrada qualidade suficiente dos serviços executados, constatou-se que há trechos nos quais os acostamentos não fizeram parte dos serviços realizados (Apêndice ‘H’, itens 3-21).

107. Considerando que a existência de trincas do tipo ‘couro de jacaré’ nessas localidades pode permitir a infiltração de água na pista de rolamento, e a incerteza quanto ao prazo para a contratação de empresa que realizará serviços de natureza estrutural na via, julgou-se pertinente a proposição de recomendação para que o DNIT preveja ações que garantam a estanqueidade do pavimento dos acostamentos em futuros contratos de PATO, conforme detalhado no achado do item III.2, subitens 72-86.

108. Finalizando a Questão 1, no quesito ‘n’ também foi questionada a existência de deficiências na execução que pudessem comprometer a segurança na BR-262/MG. Embora nessa análise não seja avaliada as soluções técnicas preexistentes ao Contrato 413/2023, a segurança dos cidadãos que utilizam a rodovia é uma preocupação relevante.

109. Nesse sentido, em visita a obra, verificou-se a existência de defesa metálica implantada no meio da pista, logo após uma curva, compondo o acesso a um residencial localizado às margens da rodovia, no km 33, em Manhuaçu/MG. Essa configuração aumenta o risco de colisões frontais, ameaçando a segurança de motoristas e passageiros.

110. Todavia, o DNIT informou que o acesso existente é provisório, foi construído pela Prefeitura de Manhuaçu, no segundo semestre de 2022, e será substituído pela construção de um novo acesso. A Prefeitura de Manhuaçu, requerente, já apresentou o referido projeto que está em análise na Autarquia, mas não foi informada a previsão para sua construção.

111. Nesse sentido, julgou-se necessária a proposição de recomendação para que, na implantação do novo acesso ao Residencial Clube do Sol, a ser autorizado pelo DNIT, sejam observados os procedimentos e critérios técnicos estabelecidos nos normativos aplicáveis. A ocorrência do acesso provisório foi detalhada no achado do item III.1, subitens 44-70.

112. No que se refere à Questão 2, quesito ‘k’, que trata de possível existência de superfaturamento por sobrepreços nas obras do Contrato 413/2023, a conformidade dos preços contratados foi avaliada por intermédio do Sistema de Análise de Orçamento (SAO), com base nos valores referenciais do Sicro/MG, data-base outubro/2022 (Apêndice ‘I’).

113. A análise foi realizada em uma amostra de preços selecionados mediante a metodologia da Curva ABC, que classifica os itens com base na relevância financeira. A amostra selecionada englobou 14 serviços, que compõem a parte A da Curva, e representam 80,03% do valor contratado. O resultado, consoante o método de limitação do preço global (MLPG), foi de 22,23% de subpreço, conforme tabela 1 (Memória de Cálculo, Evidência 22).

Tabela 1 - Resumo análise de preços do Contrato 413/2023 (MLPG)*

Item	Expressão	Valor Total (R\$)
Orçamento (Curva ABC)	[A]	38.679.999,51
Amostra - Contrato 413/2023	[B]	30.954.280,67
Amostra - Referência	[C]	39.799.840,33
Representatividade da Amostra	[B]/[A]	80,03 %
Subpreço	[D]=[B]-[C]	-8.845.559,51
Orçamento referencial	[E]=[A]-[D]	47.525.559,17
Subpreço em relação à Amostra	[D]/[C]	-22,23%
Sobrepreço em relação ao Total	[D]/[E]	-18,61%
*Método de Limitação do Preço Global (MLPG)		

Fonte: elaboração própria com dados obtidos da proposta de preços do Contrato 413/2023, SICRO/MG (data-base out./2022).

114. Considerando a existência da 1ª Adequação de Quantitativos do Contrato 413/2023, atualmente em análise, que envolve alterações nos serviços contratuais, com aumento, redução e exclusão de quantidades, vislumbrou-se a possibilidade de desequilíbrio contratual. Todavia, ao se examinar o Relatório da 1ª Adequação de Quantitativos, especificamente a planilha do equilíbrio financeiro (Evidência 10, p. 67), verificou-se que o desconto original da licitação, de 22,14%, foi mantido, alcançando 22,51%.

115. Dessa forma, após os exames realizados, conclui-se que, por ora, o equilíbrio econômico-financeiro foi mantido, não havendo indícios de sobrepreço e superfaturamento por sobrepreços na execução contratual (Evidência 22).

116. Por fim, no que tange à Questão 3, quesito 'h', que trata da segurança viária durante a execução dos serviços de manutenção do referido contrato, conclui-se que, devido ao reduzido ritmo de execução contratual, não foi possível verificar o cumprimento dos procedimentos de segurança viária, estabelecidos no item 4.3 do Termo de Referência do Edital 248/2023, especialmente quanto às orientações contidas no Manual de Sinalização de Obras e Emergências - Publicação IPR 738/2010. Entretanto, o diário de obras de execução do Contrato 413/2023 registra a sua observância (Apêndice 'J').

117. Face ao exposto, conclui-se que, com a execução do Contrato 413/2023, houve melhoria nas condições gerais, especialmente em relação à funcionalidade e ao conforto da rodovia BR-262/MG, trecho entre os km 0,00 e 72,2.

118. Adicionalmente, com a finalidade de se promover melhorias no trecho, objeto do referido contrato, entende-se pertinente recomendar ao DNIT, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) a implantação do novo acesso ao Residencial Clube do Sol, a ser autorizado pelo DNIT, observe os procedimentos e critérios técnicos estabelecidos no Manual de Acesso de Propriedades Marginais a Rodovias Federais - Publicação IPR 728/2006, na IS-217 - Projeto de Dispositivo de Proteção - Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Publicação IPR 726/2006 e na DNER-ES 144/85, bem como em outros normativos aplicáveis como a ABNT NBR 6971/2023, ABNT NBR 15486/2016;

119. Além disso, com o objetivo de promover melhoria à durabilidade dos serviços realizados no âmbito de contratos de PATO firmados pelo DNIT, entende-se pertinente recomendar à Autarquia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) preveja, nos serviços de manutenção previstos nos contratos futuros de PATO, ações que garantam a estanqueidade do pavimento nos acostamentos, conforme prevê a própria Resolução-DNIT 8/2022 no inciso II do art. 4º e no inciso II do art. 5º, de forma a evitar a degradação precoce dos serviços executados em pista.

120. Ademais, em decorrência de esta inspeção ter sido instaurada em razão de Solicitação do Congresso Nacional apresentada a esta Corte de Contas, as respostas aos quesitos individuais requeridos pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados estão sucintamente respondidas no Apêndice 'D'. As análises empregadas para fundamentar cada uma dessas respostas estão alocadas, de forma individual, nos Apêndices 'E' a 'J', deste relatório.

VI. Proposta de encaminhamento

121. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

121.1. Encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas para dar continuidade ao processo, com o resultado desta fiscalização fundamentado nas conclusões da equipe de inspeção sobre os quesitos formulados no Requerimento 168/2025-CFFC, cujas respostas estão detalhadas no Apêndice D deste relatório e foram, em síntese:

121.1.1. Os recursos aplicados pelo DNIT promoveram o aperfeiçoamento das condições do

pavimento, conforme verificado pela melhoria do Índice de Condição da Manutenção;

121.1.2. Apesar de o término das intervenções funcionais estar fora do previsto no cronograma e condicionado à aprovação da 1ª Adequação de Quantidades, que justificaria a elaboração de um cronograma atualizado com novos prazos, a manutenção do cronograma atual, mesmo com os atrasos nesses serviços, com finalização prevista para o sétimo mês de execução contratual (abril/2024), não indica que haverá impacto no restante do contrato, já que ainda há tempo para a realização dessas atividades, considerando a produtividade observada na execução dos serviços funcionais pelo consórcio executor (sétima medição);

121.1.3. A supervisora e a executora realizaram, em geral, os ensaios exigidos por norma, confirmando a qualidade dos materiais utilizados;

121.1.4. Os documentos analisados indicam conformidade com os padrões de qualidade e ausência de comprometimento da durabilidade do CBUQ;

121.1.5. A contratação pelo modelo PATO foi considerada adequada devido à urgência das intervenções e à iminente contratação de obras de restauração, que trará soluções estruturais para a rodovia;

121.1.6. Verificou-se que não há indícios de sobrepreços nos preços contratados e, conseqüentemente, de superfaturamento por sobrepreço na execução contratual;

121.1.7. Não foi possível verificar o cumprimento dos procedimentos de segurança viária durante a execução dos serviços contratados, conforme estabelecidos no item 4.3 do Termo de Referência do Edital 248/2023, especialmente quanto as orientações contidas no Manual de Sinalização de Obras e Emergências - Publicação IPR 738/2010, devido ao reduzido ritmo de execução contratual, entretanto, o diário de obras de execução do Contrato 413/2023 registra a sua observância.

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

a) a implantação do novo acesso ao Residencial Clube do Sol, a ser autorizado pelo DNIT, observe os procedimentos e critérios técnicos estabelecidos no Manual de Acesso de Propriedades Marginais a Rodovias Federais - Publicação IPR 728/2006, na IS-217 - Projeto de Dispositivo de Proteção - Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Publicação IPR 726/2006 e na DNER-ES 144/85, bem como em outros normativos aplicáveis como a ABNT NBR 6971/2023, ABNT NBR 15486/2016 (Achado III.1);

b) preveja, nos serviços de manutenção previstos nos contratos futuros de PATO, ações que garantam a estanqueidade do pavimento nos acostamentos, conforme prevê a própria Resolução-DNIT 8/2022 no inciso II do art. 4º e no inciso II do art. 5º, de forma a evitar o desgaste precoce dos serviços executados em pista (Achado III.2)

121.3. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) e ao DNIT, cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, bem como deste relatório de fiscalização, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

121.4. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional objeto deste processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) originada do Requerimento 168/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo e aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. O expediente requer, de forma resumida, informações sobre fiscalizações deste Tribunal na execução de obras de manutenção na rodovia BR-262/MG.

2. Em privilégio à clareza, atualizo, brevemente, o panorama gerencial de todo o eixo da BR-262, cuja extensão perpassa por múltiplos regimes de exploração e projetos de desestatização.
3. O contrato de concessão das rodovias BR-060/153/262/DF/GO/MG foi firmado em 2014 com a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra), abrangendo 1.176,5 km de extensão total, dos quais 546,3 km da BR-262, pelo prazo previsto de 30 anos. Diante da suspensão de investimentos e de dificuldades operacionais e financeiras, a concessionária solicitou a devolução do ativo, sendo qualificada para relicitação em novembro de 2021. Com vistas a viabilizar os novos certames, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) promoveu o desmembramento do sistema viário original.
4. Dessa forma, a malha outrora sob gestão da Concebra, no que tange à BR-262, encontra-se atualmente dividida da seguinte maneira:

Rota do Zebu (BR-262/MG): certame avaliado por este Tribunal por meio do Acórdão 1.062/2024-TCU-Plenário. O trecho da BR-262, que compreende a ligação entre Uberaba e Betim, encontra-se sob gestão consolidada da concessionária Way-262, que assumiu a operação integral da rodovia em 21/03/2025;

Rota Sertaneja (BR-153/262/GO/MG): o contrato de concessão foi assinado em 27/2/2026 com a operadora Way Brasil. O trecho da BR-262 liga Uberaba a Comendador Gomes/MG. A antiga concessionária (Concebra) encerrou sua gestão provisória em 26 de março de 2026, período em que permaneceu no trecho por força de decisão judicial. Atualmente, o trecho se encontra sob gestão plena da nova concessionária.
5. Paralelamente ao trecho concedido, o segmento leste da BR-262/MG – compreendido entre o entroncamento com a BR-381/MG e a divisa com o Estado do Espírito Santo – permaneceu sob responsabilidade e gestão direta do DNIT. Para assegurar as condições de trafegabilidade desse segmento, a autarquia celebrou, com a Construtora Centro Leste Engenharia Ltda., os contratos de manutenção 06 00293/2023 e 06 00413/2023, valendo-se da sistemática do Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO). A fiscalização conjunta desses ajustes foi inicialmente autorizada por este Colegiado por intermédio do Acórdão 219/2025-TCU-Plenário.
6. Essa decisão foi prolatada na fase de exame inicial desta Solicitação do Congresso Nacional. Naquela oportunidade, após prestar esclarecimentos iniciais aos parlamentares, o Tribunal deliberou pela realização da inspeção *in loco* para coletar os subsídios técnicos necessários para responder aos questionamentos remanescentes da Comissão, os quais versavam especificamente sobre o andamento e a qualidade das obras executadas sob a gestão da autarquia.
7. O Contrato 06 00293/2023, no valor de R\$ 79 milhões, vigeu até junho de 2025. Possuía como escopo a execução de serviços de conservação e recuperação no subtrecho contíguo, do km 72,2 ao km 196,2 (do acesso a Matipó ao entroncamento com a BR-381), perfazendo uma extensão de 124 km.
8. No tocante ao escopo da inspeção (Contrato 06 00413/2023), a análise técnica atestou a regularidade global da execução das obras, no trecho entre os km 0,0 e 72,2. A contratação mediante PATO se mostrou adequada e eficiente diante da urgência de garantir condições mínimas de trafegabilidade ao usuário, resultando na melhoria do Índice de Condição da Manutenção (ICM). Do ponto de vista econômico, a unidade especializada constatou que a alocação de recursos ocorreu de forma regular, com preços compatíveis com os referenciais de mercado e ausência de indícios de superfaturamento.
9. Quanto aos cronogramas e prazos contratuais, a instrução registrou atrasos na execução de



serviços funcionais, atrelados à necessidade de aprovação de quantitativos. Contudo, constatou-se que o cronograma era exequível e que o saldo remanescente de prazo se demonstrava compatível para a conclusão das intervenções. De todo modo, esse ciclo de manutenção transitória encontra-se atualmente superado pela autorização para o início das obras definitivas de restauração estrutural da rodovia.

10. No que tange à qualidade técnica e tecnológica, os elementos colhidos evidenciam a conformidade da obra. Os ensaios tecnológicos realizados pelas empresas executora e supervisora indicam que os insumos aplicados, a exemplo do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), encontravam-se em conformidade com as normas e os padrões de qualidade exigidos para a via.
11. A despeito da regularidade atestada, a fiscalização apontou riscos pontuais atinentes à segurança viária e à durabilidade, materializados na implantação de um acesso irregular desprovido de canteiro central no km 33 e na presença de trincas (couro de jacaré) na área dos acostamentos.
12. A esse respeito, entendo que tais constatações tendem a ser supridas pela recente celebração de novo contrato destinado às obras de restauração estrutural da rodovia, relativas aos Lotes 1A e 1B. O início dessas intervenções definitivas foi autorizado ao final de março de 2026, com investimentos na ordem de R\$ 302 milhões, contemplando a readequação integral do segmento viário e superando a necessidade de medidas corretivas pontuais no âmbito dos atuais contratos de manutenção.
13. Com esses elementos substanciais, providos pela instrução da AudRodoviaAviação e contextualizados pelas atualizações atinentes à desestatização e ao início das obras estruturais definitivas, entendo estarem exauridas as dúvidas suscitadas. Assim, acolho o exame da unidade instrutiva e considero integralmente atendida a finalidade da presente Solicitação do Congresso Nacional.
14. 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 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1131/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.493/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, enviada



pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), por meio da qual requer informações sobre a execução de obras de manutenção e o panorama das concessões na rodovia BR-262;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento na alínea “b”, inciso I, do art. 4º, da Resolução-TCU 215/2008 e no inciso III, do art. 232 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento aos quesitos formulados no Requerimento 168/2024-CFFC, que:

9.1.1. quanto ao monitoramento e aos critérios de transparência das obras (quesitos “e” e “f”): este Tribunal realizou a Fiscalização 34/2025 focada no Contrato 06 00413/2023 (trecho leste não concedido da BR-262/MG), aplicando os padrões de controle externo para atestar a conformidade da execução contratual gerida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);

9.1.2. quanto à alocação de recursos e aos preços praticados (quesitos “j” e “k”): a contratação do serviço mediante o modelo de Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO) demonstrou-se eficiente e compatível com a urgência requerida, resultando na melhoria do Índice de Condição da Manutenção (ICM) da rodovia, com preços condizentes com os referenciais de mercado e ausência de indícios de superfaturamento;

9.1.3. quanto aos cronogramas e prazos contratuais (quesitos “i” e “l”): à época da inspeção, embora tenham sido constatados atrasos na execução de serviços funcionais, verificou-se que o saldo remanescente de prazo do Contrato 06 00413/2023 era compatível para a conclusão das intervenções; de todo modo, esse ciclo de manutenção transitória encontra-se atualmente superado pela autorização para o início das obras definitivas de restauração estrutural da rodovia, ocorrida em março de 2026;

9.1.4. quanto à qualidade dos materiais (quesito “m”): os ensaios tecnológicos realizados pelas empresas executora e supervisora indicam que os insumos aplicados, a exemplo do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), estão em conformidade com as normas e os padrões de qualidade exigidos;

9.1.5. quanto à segurança viária, durabilidade e medidas corretivas (quesitos “h”, “n” e “o”): a fiscalização apontou riscos pontuais atinentes à implantação de acesso irregular desprovido de canteiro central no km 33 e à presença de trincas (couro de jacaré) na área dos acostamentos, mas tais constatações tendem a ser supridas pela recente celebração de novo contrato destinado às obras de restauração estrutural da rodovia, ao final de março de 2026;

9.2. informar, ainda, e em complementação às respostas aos quesitos “a” a “d” e “g” já prestadas por meio do Acórdão 219/2025-TCU-Plenário, que:

9.2.1. a Rota do Zebu (Uberaba a Betim) encontra-se sob gestão consolidada da concessionária Way-262, que assumiu a operação integral da via em março de 2025;

9.2.2. a Rota Sertaneja (BR-153/262/GO/MG) teve seu contrato assinado pela operadora Way Brasil, com encerramento da gestão provisória da operadora anterior ao final de março de 2026, encontrando-se atualmente habilitada para investimentos no âmbito do Reidi;

9.3. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, com fulcro no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008; e

9.4. arquivar os autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008, c/c art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1131-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 015.937/2025-9.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social - Manaus/AM.

Responsável: Genésio 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. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 66), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 67-68) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 69):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/549.947.458-0, de titularidade da segurada Elizabete Santos Pereira (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 4/6/2025, 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 2133/2024.

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\$ 10.869,47, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 18/6/2025, 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 31/7/2025, 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 8.429/92), ambos da Lei 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/3/2012	0,47
6/3/2012	580,53
5/4/2012	622,00
8/5/2012	622,00
5/6/2012	622,00
6/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
14/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
8/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	0,47
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00



3/7/2013	678,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genésio Almeida Vinente.

8.2.2.1. **Conduta:** concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51698/2025 - Seproc (peça 61)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **6/1/2026** (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

Comunicação: Ofício 51699/2025 - Seproc (peça 62)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **6/1/2026** (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 60).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

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 3/7/2013, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Genésio Almeida Vinente, por meio da Notificação Prévia, emitida em 14/7/2022, conforme registrado na Ultimação de Instrução (peça 5, p. 2).

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\$ 20.623,65, e que, apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com o débito 2080/2024, 2081/2024, 2082/2024, 2083/2024, 2085/2024, 2086/2024, 2087/2024,

2089/2024, 2090/2024, 2091/2024, 2092/2024, 2093/2024, 2094/2024, 2095/2024, 2096/2024, 2097/2024, 2098/2024, 2099/2024, 2100/2024, 2101/2024, 2102/2024, 2103/2024, 2104/2024, 2105/2024, 2106/2024, 2107/2024, 2109/2024, 2111/2024, 2112/2024, 2113/2024, 2114/2024, 2115/2024, 2116/2024, 2117/2024, 2118/2024, 2121/2024, 2122/2024, 2123/2024, 2124/2024, 2125/2024, 2127/2024, 2128/2024, 2130/2024, 2131/2024, 2132/2024, 2135/2024, 2137/2024, 2138/2024, 2139/2024, 2140/2024, 2141/2024, 2142/2024, 2145/2024, 2146/2024, 2147/2024, 2148/2024, 2150/2024, 2151/2024, 2153/2024, 2155/2024, 2156/2024, 2157/2024, 2158/2024, 2159/2024, 2160/2024, 2161/2024, 2162/2024, 2164/2024, 2165/2024, 2166/2024, 2168/2024, 2169/2024, 2170/2024, 2171/2024, 2172/2024, 2174/2024, 2175/2024, 2176/2024, 2177/2024, 2178/2024, 2179/2024, 2181/2024, 2182/2024, 2185/2024, 2186/2024, 2187/2024, 2189/2024, 2190/2024, 2191/2024, 2192/2024, 2193/2024, 2194/2024, 2195/2024, 2196/2024, 2197/2024, 2198/2024, 2199/2024, 2200/2024, 2201/2024, 2202/2024, 2204/2024, 2205/2024, 2206/2024, 2207/2024, 2210/2024, 2211/2024, 2212/2024, 2213/2024, 2214/2024, 2215/2024, 2216/2024, 2218/2024, 2219/2024, 2220/2024, 2221/2024, 2224/2024, 2225/2024, 2229/2024, 2230/2024, 2231/2024, 2234/2024, 2236/2024, 2237/2024, 2238/2024, 2240/2024, 2241/2024, 2242/2024 e 2243/2024, 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-Segunda 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	3/7/2013	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	8/3/2017	Monitoramento Operacional	art. 5º,	interrupção da prescrição;

		de Benefícios (peça 16)	inciso II	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 Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal. O máximo da maior pena é de 12 anos de reclusão. Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **dezesesseis 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 79-80).

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 dezesseis anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 3/7/2013.

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	015.986/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)’]
	015.985/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)’]
	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)’]
	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)'] 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)'] 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)'] 007.757/2025-5 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.930/2025-6 [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)'] 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)'] 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)'] 007.776/2025-0 [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)'] 010.926/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)'] 010.215/2025-5 [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)'] 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)'] 009.231/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 009.114/2025-4 [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)'] 010.211/2025-0 [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)'] 008.997/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.963/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)'] 009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)'] 008.959/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 007.714/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.202/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.970/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.924/2025-6 [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)'] 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)'] 009.233/2025-3 [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)'] 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)'] 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)'] 010.220/2025-9 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.960/2025-9 [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)'] 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)'] 009.112/2025-1 [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)'] 009.111/2025-5 [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)'] 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)'] 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)'] 010.216/2025-1 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.219/2025-0 [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)'] 010.939/2025-3 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.912/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)'] 010.932/2025-9 [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)'] 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)'] 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)'] 009.113/2025-8 [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)'] 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)'] 010.209/2025-5 [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)'] 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)'] 010.221/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)'] 010.935/2025-8 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 009.119/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)'] 009.062/2025-4 [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)'] 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)'] 009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)'] 009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 009.039/2025-2 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.014/2025-6 [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)'] 008.012/2025-3 [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)'] 009.120/2025-4 [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)'] 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)'] 008.010/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.909/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)'] 009.063/2025-0 [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)'] 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)']

28. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Vinente Almeida	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 e da revelia:

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-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge);

‘É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.’ (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

‘As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.’ (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

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 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 a 64).

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-Primeira Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU- Primeira Câmara Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU- Primeira Câmara Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

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)

39. 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.

40. 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

41. 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.

42. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

43. 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.

44. 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

45. 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,


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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 (078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/3/2012	0,47
6/3/2012	580,53
5/4/2012	622,00
8/5/2012	622,00
5/6/2012	622,00
6/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
14/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
8/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	0,47
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
3/7/2013	678,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/2/2026: R\$ 24.266,34.

c) **aplicar** ao responsável Genésio Almeida Vinente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

e) **autorizar** também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

g) **aplicar** a Genésio Almeida Vinente a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo



de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

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

i) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/549.947.458-0. A irregularidade consistiu na concessão de benefício assistencial sem a observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - Loas).

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 10.869,47, imputando a responsabilidade a Genésio Almeida Vinente (peça 47). A Controladoria-Geral da União manifestou-se pela irregularidade das contas, conclusão atestada pelo Ministro de Estado supervisor (peças 51 a 54).
3. No âmbito deste Tribunal, promoveu-se a citação do responsável. O dano decorreu da ausência de verificação do atendimento das condições legais para a concessão previdenciária, o que permitiu o acesso indevido a recursos públicos.
4. Regularmente citado, o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa ou efetuar o recolhimento do débito, o que caracteriza sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
5. Em análise de mérito, a unidade instrutora concluiu que os elementos nos autos comprovam o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o dano. Registrou, ainda, a inocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, fundamentada no prazo previsto na lei penal, em razão de ação penal sobre os mesmos fatos (peça 18).
6. A proposta de encaminhamento contempla o julgamento pela irregularidade das contas, imputação de débito, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou concordância integral com essa proposição.
7. Cumpre registrar, adicionalmente, a existência de 150 processos de tomada de contas especial autuados neste Tribunal contra o responsável Genésio Almeida Vinente com o mesmo contexto fático.
8. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.
9. Acolho a análise empreendida pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
10. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Conforme consignado na instrução de mérito, este processo trata de fatos que também são objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200,



na qual o responsável foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva (peça 18, p. 55-57).

11. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. No caso, o crime com maior pena abstrata (corrupção passiva) resulta em um prazo prescricional de dezesseis anos (art. 109, II, do Código Penal). Considerando o marco inicial em 3/7/2013 e os atos interruptivos subsequentes, revela-se que não se consumou a prescrição, seja a principal ou a intercorrente.
12. Quanto ao mérito, a ausência de manifestação do responsável após a regular citação conduz à declaração de sua revelia.
13. A revelia nesta Corte não implica a presunção de veracidade das imputações, subsistindo a necessidade de avaliar a responsabilidade com base nas provas existentes. No caso vertente, as evidências colhidas demonstram que Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a regular aplicação dos recursos sob sua gestão, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal.
14. A conduta do responsável, ao conceder o benefício assistencial sem observar os requisitos legais, revela grave inobservância ao dever de cuidado com a coisa pública, conduta que caracteriza o dolo previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). Pela inexistência de indícios de boa-fé ou outras excludentes de culpabilidade, impõe-se o julgamento imediato de mérito pela irregularidade das contas, fundamentado no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.
15. Por derradeiro, observa-se que a gravidade da conduta justifica a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A atuação apurada evidencia grave descumprimento de deveres funcionais, comprometendo a integridade da Administração Pública.
16. A reiteração de condutas ilícitas, comprovada pela multiplicidade de TCE autuadas contra o ex-servidor, reforça a necessidade de resposta sancionatória proporcional a cada fato apurado. Consoante jurisprudência desta Corte, o limitador temporal de caráter cumulativo deve incidir sobre a etapa de execução da penalidade, não constituindo óbice à prolação de novas condenações em processos autônomos no âmbito deste Tribunal.
17. Assim, acompanho as propostas da unidade instrutora e do MPTCU para julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condená-lo ao ressarcimento do débito, aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1132/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.937/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado/Responsável:



- 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.2. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem atender aos 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, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/3/2012	0,47
6/3/2012	580,53
5/4/2012	622,00
8/5/2012	622,00
5/6/2012	622,00
6/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
14/9/2012	622,00
4/10/2012	622,00
8/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	0,47
4/1/2013	622,00
5/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
10/6/2013	678,00
3/7/2013	678,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o



art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 20.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Genésio Almeida Vinente 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, nos termos do 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1132-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 015.940/2025-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social - Manaus/AM.

Responsável: Genésio 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. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 66), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 67-68):

“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: 88/546.954.580-2, de titularidade da segurada Gorete Nunes Azevedo (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 4/6/2025, 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 2143/2024.

3. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial (TCE), 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\$ 14.015,00, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 18/6/2025, 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 31/7/2025, 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.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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 8.429/92), ambos da Lei 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/8/2011	436,00
12/9/2011	545,00
10/10/2011	545,00
8/11/2011	545,00
13/12/2011	545,00
9/1/2012	545,00
8/2/2012	622,00
7/3/2012	622,00
9/4/2012	622,00
9/5/2012	622,00
8/6/2012	622,00
9/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
10/10/2012	622,00
9/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
8/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
8/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
8/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genésio Almeida Vinente.

8.2.2.1. **Conduta:** concessão irregular de 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 51712/2025 - Seproc (peça 62)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **6/1/2026** (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

Comunicação: Ofício 51713/2025 - Seproc (peça 61)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **29/12/2025** (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: 2/2/2026

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 7/6/2013, 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\$ 27.063,34, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00, pois constitui TCE em conjunto com o débito 2080/2024, 2081/2024, 2082/2024, 2083/2024, 2085/2024, 2086/2024, 2087/2024, 2089/2024, 2090/2024, 2091/2024, 2092/2024, 2093/2024, 2094/2024, 2095/2024, 2096/2024, 2097/2024, 2098/2024, 2099/2024, 2100/2024, 2101/2024, 2102/2024, 2103/2024, 2104/2024, 2105/2024, 2106/2024, 2107/2024, 2109/2024, 2111/2024, 2112/2024, 2113/2024, 2114/2024, 2115/2024, 2116/2024, 2117/2024, 2118/2024, 2121/2024, 2122/2024, 2123/2024, 2124/2024, 2125/2024, 2127/2024, 2128/2024, 2130/2024, 2131/2024, 2132/2024, 2135/2024, 2137/2024, 2138/2024, 2139/2024, 2140/2024, 2141/2024, 2142/2024, 2145/2024, 2146/2024, 2147/2024, 2148/2024, 2150/2024, 2151/2024, 2153/2024, 2155/2024, 2156/2024, 2157/2024, 2158/2024, 2159/2024, 2160/2024, 2161/2024, 2162/2024, 2164/2024, 2165/2024, 2166/2024, 2168/2024, 2169/2024, 2170/2024, 2171/2024, 2172/2024, 2174/2024, 2175/2024, 2176/2024, 2177/2024, 2178/2024, 2179/2024, 2181/2024, 2182/2024, 2185/2024, 2186/2024, 2187/2024, 2189/2024, 2190/2024, 2191/2024, 2192/2024, 2193/2024, 2194/2024, 2195/2024, 2196/2024, 2197/2024, 2198/2024, 2199/2024, 2200/2024, 2201/2024, 2202/2024, 2204/2024, 2205/2024, 2206/2024, 2207/2024, 2210/2024, 2211/2024, 2212/2024, 2213/2024, 2214/2024, 2215/2024, 2216/2024, 2218/2024, 2219/2024, 2220/2024, 2221/2024, 2224/2024, 2225/2024, 2229/2024, 2230/2024, 2231/2024, 2234/2024, 2236/2024, 2237/2024, 2238/2024, 2240/2024, 2241/2024, 2242/2024 e 2243/2024, 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. 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 2.219/2023-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 3.246/2024-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. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

20. 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	7/6/2013	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	11/5/2016	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

21. 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’.

22. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi

condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal. O máximo da maior pena é de 12 anos de reclusão. Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **dezesesseis anos**, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).

23. A denúncia foi recebida em **11/9/2013** e a **sentença prolatada em 6/5/2020** (peça 18, p. 3 e 79-80).

24. 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 dezesesseis anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.

25. 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

26. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida Vinente	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)’]
	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)’]
	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)’]
	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)’]
	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)’]
	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)’]
	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: 2149/2024)’]
	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: 2149/2024)’]

Responsável	Processo
	no sistema: 2095/2024)'] 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)'] 008.965/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)'] 008.961/2025-5 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 009.060/2025-1 [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)'] 010.212/2025-6 [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

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)'] 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)'] 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)'] 009.055/2025-8 [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)'] 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)'] 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)'] 009.231/2025-0 [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)'] 008.995/2025-7 [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)'] 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)'] 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)'] 010.211/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens 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)'] 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)'] 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)'] 008.838/2025-9 [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)'] 009.066/2025-0 [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)'] 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)'] 008.837/2025-2 [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)'] 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)'] 010.939/2025-3 [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)'] 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)'] 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)'] 008.991/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.970/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)'] 008.962/2025-1 [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)'] 008.993/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)']

Responsável	Processo
	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)']
	009.033/2025-4 [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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	007.736/2025-8 [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)']
	007.732/2025-2 [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)']
	007.741/2025-1 [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)']
	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)']
	009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)']
	009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)']

Responsável	Processo
	no sistema: 2164/2024)'] 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)'] 010.201/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.926/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)'] 010.928/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)'] 010.924/2025-6 [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)'] 010.909/2025-7 [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)'] 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)'] 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

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)']
	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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	009.079/2025-4 [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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	007.769/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens 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)'] 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)'] 008.009/2025-2 [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)'] 008.010/2025-0 [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)'] 008.013/2025-0 [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)'] 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)'] 008.011/2025-7 [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)'] 008.012/2025-3 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.204/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens 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)'] 010.210/2025-3 [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)'] 010.207/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)'] 010.208/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)'] 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)'] 009.029/2025-7 [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)'] 010.934/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)'] 010.933/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2229/2024)'] 010.936/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)'] 010.940/2025-1 [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)'] 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)']

Responsável	Processo
	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)']
	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)']
	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)']
	010.219/2025-0 [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)']
	010.217/2025-8 [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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	009.110/2025-9 [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: 2111/2024)']

Responsável	Processo
	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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.937/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2235/2024)'] 008.994/2025-0 [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)'] 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

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)'] 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)'] 009.030/2025-5 [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)'] 010.942/2025-4 [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)'] 010.941/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)'] 010.929/2025-8 [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)'] 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)'] 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)'] 009.119/2025-6 [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)'] 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)'] 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)'] 010.209/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens 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)'] 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)'] 010.931/2025-2 [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)'] 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)'] 009.113/2025-8 [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)'] 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)'] 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)'] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)'] 010.935/2025-8 [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)'] 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)'] 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)'] 009.232/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens 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)'] 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)']

27. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Vinente Almeida	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

28. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

29. 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.

30. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

‘São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio’ (Acórdão 3.648/2013-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge);

‘É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação’ (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);



‘As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto’ (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

31. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

‘Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.’

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

32. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes das bases de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 60). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 61 a 64).

33. 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.

34. 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’.

35. 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.

36. 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.

37. 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-Primeira Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-



Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

38. 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)

39. 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.

40. 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

41. 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.

42. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

43. 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.

44. 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

45. 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 (078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/8/2011	436,00
12/9/2011	545,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
10/10/2011	545,00
8/11/2011	545,00
13/12/2011	545,00
9/1/2012	545,00
8/2/2012	622,00
7/3/2012	622,00
9/4/2012	622,00
9/5/2012	622,00
8/6/2012	622,00
9/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
10/10/2012	622,00
9/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
8/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
8/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
8/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 19/2/2026: R\$ 31.641,88.

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. O representante do Ministério Público junto ao TCU concordou com a proposta da unidade instrutora, mas fez uma ponderação em relação ao exame prescricional, nos seguintes termos (peça 69):

“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 66-68), 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

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/546.954.580-2. A irregularidade consistiu na concessão de benefício assistencial sem a observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - Loas).

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 14.015,00, imputando a responsabilidade a Genésio Almeida Vinente (peça 47). A Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, certificado e parecer em concordância com as conclusões do órgão instaurador, manifestando-se pela irregularidade das contas (peças 51, 52 e 53). O ministro supervisor atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões em 31/7/2025 (peça 54).
3. No âmbito deste Tribunal, a unidade instrutora realizou a citação do responsável pela concessão irregular do referido benefício. O dano decorreu da ausência de verificação correta do atendimento das condições legais para a concessão previdenciária, o que permitiu acesso indevido aos recursos públicos.
4. Regularmente citado, o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa ou efetuar o recolhimento do débito. Por essa razão, a unidade instrutora propôs que o agente fosse considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
5. Em análise de mérito, a unidade instrutora concluiu que os elementos nos autos comprovam a irregularidade e o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o dano causado. Registrou, ainda, a inoccorrência da prescrição das pretensões punitiva e de



ressarcimento, fundamentando que o prazo prescricional a ser aplicado é o de dezesseis anos previsto na lei penal, em razão da existência de ação penal sobre os mesmos fatos (Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200) (peça 18).

6. Ao final, propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.
7. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em seu parecer (peça 69), manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora. Contudo, registrou ressalva quanto ao exame da prescrição, especificamente no que diz respeito à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza, nos termos do § 1º do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022. Nada obstante a ressalva, acatou os ditames da referida norma e do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Antonio Anastasia, para anuir ao encaminhamento de mérito.
8. Cumpre registrar, adicionalmente, a existência de 150 processos de tomada de contas especial autuados neste Tribunal contra o responsável Genésio Almeida Vinente com o mesmo contexto fático.
9. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.
10. Acolho a análise empreendida pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
11. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Conforme consignado na instrução de mérito, este processo trata de fatos que também são objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, na qual Genésio Almeida Vinente foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva, previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317, do Código Penal, respectivamente, com penas somadas de dezessete anos de reclusão (peça 18, p. 55-57).
12. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. No caso, o crime com maior pena é o de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), com pena máxima abstrata de doze anos, o que resulta em um prazo prescricional de dezesseis anos (art. 109, II, do Código Penal). Considerando que o marco inicial ocorreu em 7/6/2013 e os atos interruptivos subsequentes detalhados nos autos (peça 66, p. 5), verifica-se que não se consumou a prescrição, seja a principal ou a intercorrente.
13. Quanto ao mérito, embora devidamente citado, o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar defesa, razão pela qual deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
14. A revelia nesta Corte não implica a presunção de veracidade das imputações, subsistindo a necessidade de avaliar a responsabilidade com base nas provas existentes. No caso vertente, as evidências colhidas demonstram que Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a regular aplicação dos recursos sob sua gestão, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal.
15. A conduta do responsável, ao conceder o benefício assistencial sem observar os requisitos legais, revela grave inobservância ao dever de cuidado com a coisa pública, conduta que caracteriza o dolo previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). Pela inexistência de indícios de boa-fé ou outras excludentes de culpabilidade, impõe-se o julgamento imediato de mérito pela irregularidade das contas, fundamentado no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.



16. Registro, ainda, que a gravidade da conduta em análise é plenamente compatível com a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A conduta apurada não se confunde com mero erro administrativo, pois se trata de atuação que evidencia grave inobservância dos deveres funcionais, com comprometimento da integridade da Administração Pública.
17. Cumpre destacar que a sanção de inabilitação possui caráter não apenas punitivo, mas também preventivo e profilático, na medida em que visa resguardar a Administração Pública contra a atuação de agentes que demonstraram não reunir condições de exercer funções de confiança. Nesse sentido, a atuação desta Corte deve refletir não apenas a repressão ao ilícito já consumado, mas também a necessidade de desestimular práticas semelhantes, reforçando a confiança nas instituições públicas.
18. A reiteração de condutas ilícitas, comprovada pela multiplicidade de TCE autuadas contra o ex-servidor, reforça a necessidade de resposta sancionatória proporcional a cada fato apurado. Consoante jurisprudência desta Corte, o limitador temporal de caráter cumulativo deve incidir sobre a etapa de execução da penalidade, não constituindo óbice à prolação de novas condenações em processos autônomos no âmbito deste Tribunal.
19. Ademais, a dispensa da sanção sob o fundamento de sua aplicação em outro processo introduziria fragilidade incompatível com o sistema sancionador, uma vez que eventual revisão ou anulação de decisões anteriores poderia deixar sem resposta adequada os fatos ora apurados.
20. Assim, acompanho as propostas da unidade instrutora e do MPTCU para julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condená-lo ao ressarcimento do débito, aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1133/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.940/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado/Responsável:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão



irregular de benefício assistencial sem atender aos 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, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2012	622,00
28/8/2012	248,80
28/8/2012	0,20
4/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
27/11/2012	0,20
2/1/2013	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	0,20
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00

9.3. aplicar a 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\$ 28.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar Genésio Almeida Vinente 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, nos termos do 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1133-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.361/2025-4

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Financiadora de Estudos e Projetos; Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Interessado: Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (01.263.896/0001-64).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA FNDCT/FINEP. EXPANSÃO DA MATERIALIDADE SEM FORTALECIMENTO PROPORCIONAL DA GOVERNANÇA E DOS CONTROLES. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PELA FINEP. FRAGILIDADES EM INTEGRIDADE, APOIO AO CONSELHO DIRETOR, CRÉDITO DIRETO E



PLANEJAMENTO DAS OPERAÇÕES REEMBOLSÁVEIS.
EMPENHOS ACIMA DO PLANO ANUAL DE
INVESTIMENTOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.
ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

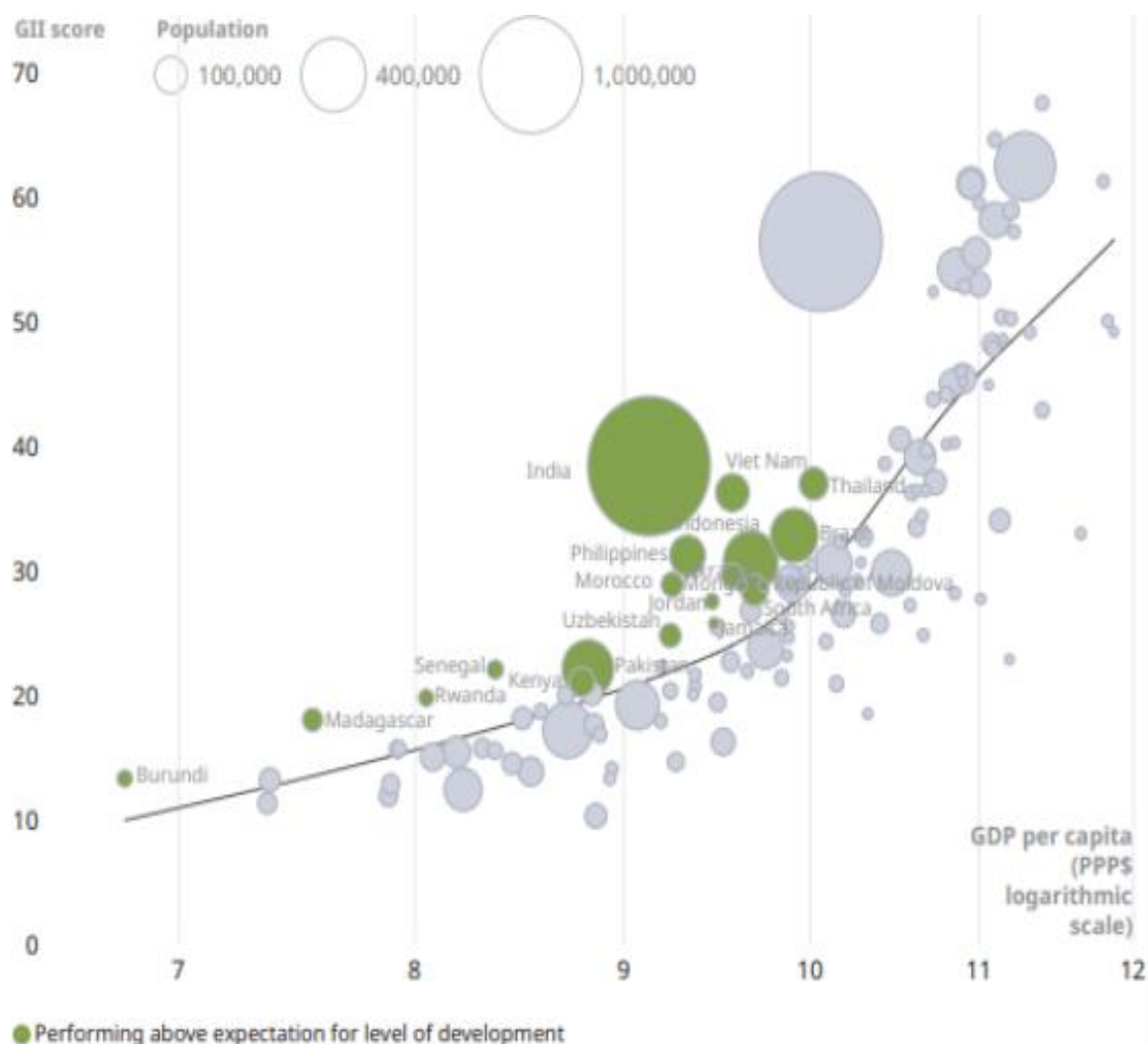
Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 82), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 83 e 84):

“1. INTRODUÇÃO

1. O arranjo institucional entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) tornou-se um dos pilares das políticas nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) e de desenvolvimento industrial. Esse protagonismo ocorre em um cenário internacional marcado por intensa competição tecnológica e por estratégias robustas de investimento público. Países como China e Estados Unidos têm mobilizado recursos para consolidar posições de liderança em tecnologias críticas, como semicondutores e inteligência artificial, associando políticas industriais de longo prazo à expansão de infraestrutura estratégica.

2. Esse movimento ocorre pela relação de CTI com o desenvolvimento econômico. A literatura econômica e os indicadores globais reforçam essa tendência: há correlação entre posição no Global Innovation Index (GII/OMPI) e nível de desenvolvimento econômico, evidenciando que inovação é vetor essencial para crescimento sustentado.

Figura 1- Relação PIB per capita com pontuação no IGI



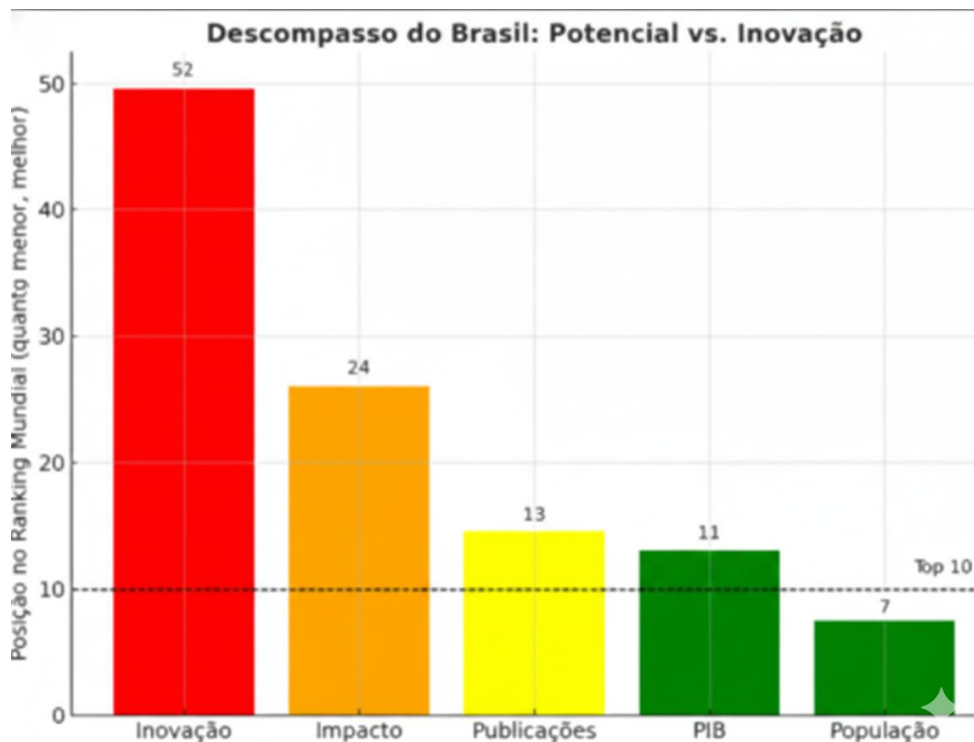
Note: Bubbles sized according to population. The cubic spline trendline shows the expected level of innovation performance at different levels of GDP per capita for all economies covered in the GII 2024.

Source: Global Innovation Index Database, WIPO, 2024.

Fonte: Relatório do GII/OMPI, edição de 2024.

3. Nesse contexto, o Brasil, embora seja a 11ª economia mundial e ocupe a 13ª posição em produção científica (Clarivate, 2024), figura apenas no 52º lugar no ranking global de inovação (GII/OMPI 2025), atrás de países com menor dimensão econômica e populacional. Esse descompasso revela fragilidades na transformação do conhecimento científico em inovação efetiva, com impactos diretos sobre competitividade, produtividade e geração de empregos qualificados. Dessa forma, a política de CT&I assume papel estratégico para reposicionar o país no cenário internacional, reduzir vulnerabilidades tecnológicas e sustentar um novo ciclo de desenvolvimento industrial.

Figura 2 - Descompasso entre inovação e população



Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

4. A relevância da presente auditoria também decorre da magnitude dos recursos envolvidos e dos riscos associados à governança e à integridade dos processos decisórios. Após a edição da Lei Complementar 177/2021, que vedou contingenciamentos e limitações de empenho, os valores empenhados pelo FNDCT cresceram de R\$ 2,2 bilhões em 2019 para R\$ 30,6 bilhões em 2025, segundo painel de execução orçamentária do site do FNDCT. Essa expansão abrupta, sem alterações estruturais equivalentes nos mecanismos de controle e gestão, amplia a exposição a riscos de ineficiência, falta de transparência e possíveis riscos à efetividade da política. A necessidade de assegurar que esses recursos sejam aplicados de forma alinhada às prioridades estratégicas do Estado brasileiro, com critérios claros e decisões íntegras, fundamenta a importância desta fiscalização.

Figura 3 - Execução orçamentária do FNDCT

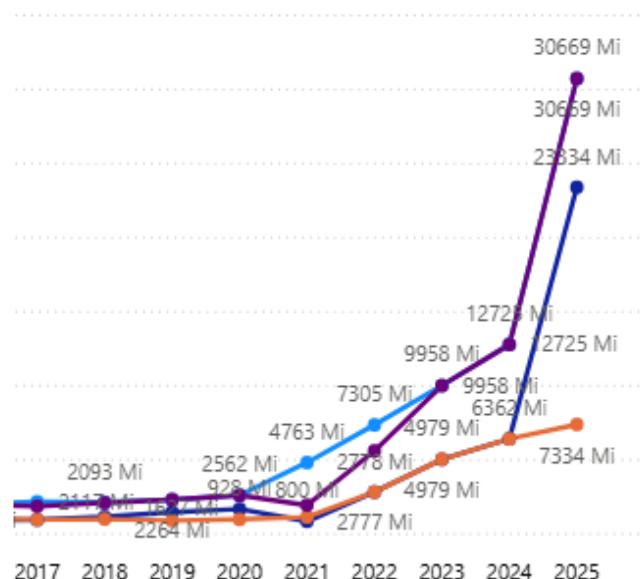


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DESPESA EMPENHADA e LOA

● LOA (sem reserva) ● Empenhado Reembolsável ● Empenhado Não Reembolsável ● Empenho Total



Fonte: Painel do site eletrônico do FNDCT, acesso em 28/01/2026.

5. Nesse contexto, no âmbito do processo TC 025.632/2024, foi realizada auditoria operacional com o objetivo de identificar os meios utilizados pela União para executar programas e projetos públicos financiados com recursos que não transitam pelo orçamento fiscal. À época da elaboração deste relatório, o respectivo Acórdão ainda não havia sido publicado.

6. No referido trabalho, examinou-se a aplicação de recursos da Finep, na qualidade de operadora do FNDCT. Considerando a complexidade dos arranjos de governança envolvidos, o relator, Ministro Bruno Dantas, solicitou, por meio de comunicação ao Plenário do TCU, a realização de auditoria destinada a analisar os fluxos decisórios do sistema FNDCT/Finep, bem como aspectos de integridade e transparência.

1.1. Problema

7. A estrutura atual de governança do FNDCT concentra na Finep funções estratégicas e operacionais, atuando simultaneamente como Secretaria-Executiva do Fundo e agente executor dos recursos. Essa sobreposição reduz a segregação entre governança e gestão, criando vulnerabilidades, potenciais conflitos de interesse objetivos e decisões desalinhadas às prioridades estratégicas. A ausência de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação, como o MAG/SM&A, agrava o risco de perda de efetividade da política pública.

8. Em um contexto de expansão orçamentária e alta materialidade, falhas de controle podem comprometer a confiança social, reduzir a legitimidade das decisões e fragilizar a capacidade do Estado de induzir inovação de forma eficiente e baseada em critérios estritamente técnicos.

1.2. Objeto

9. Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) do ano de 2019 a 2024.

1.3. Antecedentes

10. O FNDCT foi instituído em 1969 e restabelecido em 1991, consolidando-se como principal fonte de financiamento para projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no país. A Lei 11.540/2007 definiu sua estrutura de governança, atribuindo ao Conselho Diretor (CD/FNDCT) a competência para aprovar políticas, diretrizes e o Plano Anual de Investimentos (PAI). A

operacionalização das ações é realizada pela Finep, que atua como Secretaria-Executiva do Fundo e como agência de fomento.

11. Historicamente, a execução orçamentária do FNDCT foi marcada por contingenciamentos e restrições impostas pelo regime fiscal, o que limitava a previsibilidade e a efetividade das políticas de CT&I. Esse quadro foi alterado com a edição da LC 177/2021, que proibiu a alocação de recursos do Fundo em reserva de contingência e a limitação de empenho, garantindo maior estabilidade e ampliando significativamente a materialidade das operações. Em 2023, a Lei 14.554 introduziu ajustes nas condições financeiras das operações reembolsáveis, substituindo a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa Referencial (TR) como indexador dos empréstimos concedidos à Finep.

12. Mais recentemente, em dezembro de 2025, o CD/FNDCT editou a Resolução 5, estabelecendo diretrizes para aplicação dos recursos reembolsáveis. Entre os principais pontos, destacam-se: (i) alinhamento obrigatório à Estratégia Nacional de CT&I (ENCTI 2024-2034) e às missões da Nova Indústria Brasil (NIB); (ii) priorização de projetos com alto risco tecnológico; (iii) fixação de tetos para operações descentralizadas (máximo de 25% do valor captado pela Finep); (iv) definição de percentuais mínimos regionais (30% das descentralizadas e 20% da carteira total para Norte, Nordeste e Centro-Oeste); e (v) destinação exclusiva das operações descentralizadas para micro, pequenas e médias empresas.

1.4. Objetivo e escopo da auditoria

13. O objetivo geral da auditoria é avaliar a governança, os fluxos decisórios e as práticas de transparência relacionados à aplicação dos recursos do FNDCT, com foco na atuação dos colegiados de decisão e nos processos de aprovação e definição de condições de financiamento pela Finep. Busca-se verificar se as decisões observam os princípios de legalidade, efetividade e integridade, bem como o cumprimento das diretrizes emanadas pelo Conselho Diretor.

14. O escopo da fiscalização abrange operações de Crédito Direto contratadas pela Finep nos últimos cinco anos, por representarem a maior materialidade e complexidade no conjunto das aplicações do Fundo. Estão fora do escopo as operações de subvenção econômica a empresas, atualmente objeto de auditoria específica conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como operações descentralizadas de crédito, que são operadas por meio de parcerias entre a Finep e agentes locais, sendo utilizadas apenas para análises imprescindíveis à observação do conjunto das operações. Essa delimitação permite concentrar esforços nos processos com maior risco e impacto, assegurando profundidade na análise e pertinência dos achados.

1.5. Principais Stakeholders

15. O ecossistema do FNDCT envolve múltiplos *stakeholders* com interesses e níveis de influência distintos. No núcleo decisório, estão o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Conselho Diretor do FNDCT, responsáveis por definir diretrizes e assegurar alinhamento às políticas nacionais de CTI. A Finep, como Secretaria-Executiva e agente de fomento, exerce papel central na operacionalização dos recursos, enquanto o CNPq complementa o fomento à pesquisa básica.

16. Organizações como Embrapii, Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs) e pesquisadores também compõem a cadeia de interessados diretos. O setor privado busca linhas de crédito e subvenções para reduzir riscos tecnológicos e ampliar competitividade. Sociedades científicas, como a Sociedade Brasileira de Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC), e redes como Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia (Fortec) atuam na defesa da ciência e da inovação. O Congresso Nacional e órgãos de controle, como o TCU, demandam transparência e resultados. Por fim, a sociedade civil espera impactos concretos em saúde, educação, economia e qualidade de vida.

1.6. Benefício esperados

17. A auditoria tem o potencial de gerar benefícios estruturantes para a governança e a efetividade da política de CTI. Espera-se a recomendação e implementação de medidas que reforcem

mecanismos de controle e transparência, como painéis públicos para acompanhamento de projetos e controles que reforcem a integridade e a legitimidade da política.

18. Os impactos esperados incluem: maior efetividade e eficácia na aplicação dos recursos; fortalecimento da governança e da transparência ativa; mitigação de riscos de favorecimento; indução de boas práticas de gestão de riscos; e aumento da confiabilidade dos dados e da rastreabilidade das despesas. Em última instância, busca-se garantir que os recursos do FNDCT cumpram sua missão de promover o desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil de forma transparente, eficiente e alinhada às prioridades estratégicas do Estado.

1.7. Marco Legal

19. A governança e a execução das políticas de CTI no Brasil se apoiam em um arcabouço normativo que combina princípios constitucionais, normas gerais de administração pública e regras específicas para fundos e empresas estatais.

20. A Constituição Federal estabelece os princípios da legalidade, eficiência e publicidade, além do direito à informação, reforçado pela Lei 12.527/2011. O Decreto 9.203/2017 define diretrizes para governança pública, incluindo gestão de riscos e controles internos, enquanto a Lei 13.303/2016 impõe padrões de governança corporativa às empresas públicas, como a Finep, exigindo comitês de auditoria, mecanismos de integridade e gestão de riscos.

21. No âmbito específico do FNDCT, a Lei 11.540/2007 e o Decreto 6.938/2009 regulamentam sua estrutura, fontes de receita e modalidades de aplicação (reembolsáveis, não reembolsáveis e participação no capital). A LC 177/2021 representou um marco ao vedar contingenciamentos e limitações de empenho, visando a maior previsibilidade e autonomia financeira do Fundo.

22. Em complemento, a Lei 14.554/2023 ajustou as condições das operações reembolsáveis, substituindo a TJLP pela TR como indexador dos empréstimos concedidos à Finep. Esses dispositivos são complementados por normativos internos, como o Regimento Interno do Conselho Diretor do FNDCT (CD), normativos internos do Comitê de Coordenação (CCF) e dos Comitês Gestores (CGs), instruções normativas e portarias do MCTI.

23. Além das normas legais, o FNDCT deve observar referenciais de boas práticas pelo princípio do dever da boa administração. Assim, foram utilizados marcos consagrados como o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC), os Princípios de Governança do G20/OCDE, o Referencial Básico de Governança do TCU (2020) e a Lei 12.813/2013, que disciplina conflitos de interesse no âmbito do Poder Executivo Federal.

24. Normativos recentes, como a Resolução CD/FNDCT 5/2025, introduzem diretrizes concretas para aplicação dos recursos reembolsáveis, alinhando-os à Estratégia Nacional de CT&I (ENCTI 2024-2034) e às missões da Nova Indústria Brasil (NIB).

1.8. Metodologia

25. A auditoria foi conduzida com o propósito de avaliar se a governança, os fluxos decisórios e os controles do arranjo FNDCT/Finep, com ênfase nas operações de Crédito Direto, estão aderentes às diretrizes legais e regulatórias e às boas práticas de governança, prevenindo e mitigando conflitos de interesse, riscos de agência e decisões desalinhadas aos objetivos de CTI.

26. Para isso, o trabalho se ancora em um referencial que abrange a Lei 11.540/2007 e o Decreto 6.938/2009, sobre a estrutura e modalidades de financiamentos do FNDCT; a LC 177/2021, que veda contingenciamentos; a Lei 14.554/2023, que introduz a TR como indexador dos empréstimos do Fundo para a Finep; o Decreto 9.203/2017, que trata de governança pública; a Lei 13.303/2016, que trata sobre a governança corporativa em estatais; e a Lei 12.527/2011, que trata sobre o acesso à informação, além de *frameworks* como o Código de Melhores Práticas do IBGC, o INTOSAI GOV 9100, a ISO 37001 e a Resolução CD/FNDCT 5/2025 (diretrizes atuais do Crédito Reembolsável), contextualizadas pela ENCTI 2024-2034 e pela política NIB.

27. O desenho metodológico combina levantamento documental, entrevistas estruturadas, testes de aderência e procedimentos analíticos. Inicialmente, serão coletados e analisados regimentos,

portarias, instruções normativas e políticas aplicáveis ao FNDCT e à Finep. Em paralelo, será mapeado o encadeamento entre CD, CCF, Comitês Gestores e CTPII, conforme o fluxo de elaboração do PAI e de operacionalização via instrumentos de fomento. Com base nisso, observar-se-á trilhas decisórias desde a diretriz estratégica, passando por chamada ou demanda permanente, análise operacional e financeira, enquadramento em CEP, deliberação em DEX, garantias e contratação, cotejando cada etapa com as diretrizes do CD e com as referências de governança e integridade.

28. Os testes de aderência confrontarão práticas vigentes com recomendações do IBGC e outros *frameworks*, como declaração e afastamento documentado de membros conflitados; transações entre partes relacionadas respaldadas por laudos independentes; sessões executivas sem a presença de executivos; regras de remuneração com não deliberação sobre o próprio pagamento, e com requisitos da ISO 37001 e da Resolução CGPAR 48/2023, como política formal e declaração anual de conflitos; sorteio ou rodízio de avaliadores; dupla assinatura proporcional ao risco e valor; segregação entre avaliação, aprovação, execução e contabilização; controles compensatórios onde a segregação for limitada.

29. Na governança colegiada, será verificada a existência de mecanismos de rastreio automático de vínculos e afastamento, bem como previsões normativas para declaração anual de conflito, documentação e justificativa do impedimento e estrutura de apoio independente ao Conselho Diretor, assessoria jurídica, contábil e financeira, além de instâncias como Comitê de Auditoria, Conselho Fiscal e Ouvidoria.

30. O exame de vínculos aparentes entre instâncias de governança e projetos aprovados nos últimos cinco anos utilizará listas nominais com CPF de conselheiros, membros de comitês e aprovadores, do Comitê de Enquadramento de Projetos (CEP) e decisão final pela Diretoria Executiva (DEX), cruzadas com bases internas do TCU, para identificar relações familiares, profissionais e outras, com o objetivo de perceber riscos objetivos a partir dos indícios constatados.

31. Em relação à CTPII, serão conferidas as deliberações, aceitação ou rejeição das propostas e motivação consistente quando rejeitadas, cotejando a atuação com o Decreto 4.195/2002, especialmente quanto a limites máximos para equalização, participação minoritária, reservas técnicas e parâmetros de julgamento em subvenção econômica.

32. Na Finep, os controles para reduzir risco de agência e assegurar integridade no Crédito Direto serão examinados pela análise de políticas de aprovação, matriz de alçadas, segregação entre avaliação, aprovação, execução e contabilização, rodízio em cargos críticos e controles compensatórios.

33. A transparência ativa será verificada quanto à publicação de projetos reprovados, condições de financiamento, como juros, prazo, carência, tempos de aprovação e custos implícitos dos subsídios, reconhecendo evoluções e lacunas. Essas condições já foram decididas como relevantes pelo TCU em casos semelhantes como a análise de fomento por instituições financeiras utilizando o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (Acórdão 688/2019-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo).

34. O Sistema Crédito será avaliado quanto a integridade, acurácia e rastreabilidade. Com o uso de informações constantes do sistema do TCU LabContas, serão analisados os vínculos entre membros do CD, CCF e CGs, cada caso com maior risco demandará análise, considerando tempo de vínculo e poder decisório do cargo.

35. A análise exploratória abrangerá a observação e o cotejamento das relevantes alterações no volume e fluxo das contas financeiras da Finep e do FNDCT.

36. Os achados serão classificados por conformidade, governança, controle, transparência e efetividade. As hipóteses críticas testadas cobrirão: (i) segregação e conflitos na governança: política formal, declaração anual, afastamento documentado, laudos independentes, sessões executivas e apoio independente ao CD; (ii) direcionamento e risco de agência no Crédito Direto: matriz de alçadas, rodízio, segregação, controles compensatórios e transparência ativa); (iii) vínculos e integridade: detecção de relações e afastamentos automáticos, coerência com a

Lei 12.813/2013.

2. VISÃO GERAL

37. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico é um fundo especial de natureza contábil e financeira, instituído em 1969 e restabelecido em 1991, com a missão de financiar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação capazes de impulsionar o progresso científico e tecnológico do país. Sua estrutura de governança foi consolidada pela Lei 11.540/2007, que definiu como instância máxima o Conselho Diretor (CD), responsável por aprovar políticas, diretrizes e o Plano Anual de Investimentos (PAI), além de supervisionar a execução orçamentária e financeira.

38. O CD é composto por representantes do governo, da comunidade científica e do setor produtivo, reunindo-se ordinariamente duas vezes por ano. A operacionalização das ações do Fundo é realizada pela Finep, empresa pública vinculada ao MCTI, que atua como Secretaria-Executiva do FNDCT e como agência de fomento, este último em conjunto com o CNPq.

39. A governança do FNDCT é complementada por outros colegiados, como o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais (CCF), os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e a Câmara Técnica de Políticas de Incentivo à Inovação (CTPII), instituída pelo Decreto 4.195/2002 para assessorar o Ministro do MCTI na definição de parâmetros para operações especiais, como equalização de juros, participação minoritária no capital e subvenção econômica. Essa estrutura busca assegurar que as decisões sobre alocação de recursos sejam tomadas de forma colegiada, com participação de diferentes segmentos da sociedade.

40. O processo decisório do FNDCT inicia-se com a elaboração do PAI, documento que consolida as diretrizes estratégicas definidas pelo CD e pelo MCTI, alinhadas à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e às missões da Nova Indústria Brasil (NIB). A Finep, como Secretaria-Executiva, organiza as propostas e submete ao CCF, que as consolida e encaminha ao CD para aprovação.

41. Uma vez aprovado o PAI, os recursos são operacionalizados por meio de instrumentos de fomento, que se dividem em duas modalidades principais: operações não reembolsáveis, destinadas a Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e organizações sociais, e subvenções econômicas a empresas; e operações reembolsáveis, voltadas para empresas, por meio de linhas de crédito. As operações não reembolsáveis ocorrem, em geral, por meio de editais ou chamadas públicas, enquanto as reembolsáveis seguem fluxo contínuo, permitindo que empresas apresentem propostas a qualquer tempo.

42. No caso das operações reembolsáveis, que constituem o foco desta auditoria, a Finep toma recursos do FNDCT a custo TR e os aplica em empréstimos ao setor privado, com taxas que variam entre TR + 2,5% e TR + 7,5%, conforme grau de risco e relevância tecnológica do projeto (v. Figura 4). O processo envolve análise técnica e financeira pela equipe da Finep, enquadramento pelo Comitê de Enquadramento de Projetos (CEP) e decisão final pela Diretoria Executiva (DEX).

Figura 4 - Fluxo financeiro FNDCT/Finep



Fonte: elaboração da equipe de fiscalização, baseado na Resolução CD-FNDCT/MCTI 1.110, de 17 de junho de 2025; Lei 11.540/2007; Decreto 6.938, de 13 de agosto de 2009; e condições operacionais da Finep.

43. Historicamente, a execução orçamentária do FNDCT foi marcada por contingenciamentos e limitações impostas pelo regime fiscal, o que comprometia a previsibilidade e a efetividade da política de CT&I. Esse cenário mudou com a edição da LC 177/2021, que vedou contingenciamentos e limitação de empenho, permitindo um salto expressivo na materialidade do Fundo: os valores empenhados passaram de R\$ 2,2 bilhões em 2019 para R\$ 30,6 bilhões em 2025.

44. Os aspectos orçamentários confirmam a relevância e a complexidade do objeto auditado. Em 2025, o orçamento aprovado do FNDCT totalizou R\$ 30,6 bilhões, distribuídos entre operações reembolsáveis e não reembolsáveis. As operações reembolsáveis, executadas pela Finep por meio das linhas de Crédito Direto e Crédito Descentralizado, somaram R\$ 23,3 bilhões, enquanto as não reembolsáveis alcançaram R\$ 7,3 bilhões, destinadas a fundos setoriais, organizações sociais, subvenção econômica, ações transversais, projetos institucionais, equalização de juros e despesas administrativas. Essa composição evidencia a diversidade de instrumentos e a necessidade de controles diferenciados para cada modalidade.

45. O modelo de governança do FNDCT prevê mecanismos formais de controle, mas apresenta fragilidades que comprometem sua efetividade. A estrutura combina colegiados deliberativos (Conselho Diretor, Comitê de Coordenação e Comitês Gestores dos Fundos Setoriais), Secretaria-Executiva exercida pela Finep e instâncias técnicas como a Câmara de Políticas de Inovação.

46. O FNDCT consolidou-se como instrumento estratégico para a política nacional de CT&I, especialmente após a LC 177/2021, que ampliou sua materialidade e garantiu autonomia financeira. Entretanto, a expansão orçamentária não foi acompanhada por ajustes equivalentes na estrutura de governança e nos mecanismos de controle, gerando riscos que podem comprometer a efetividade da política e a credibilidade institucional.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Os arranjos de governança do FNDCT não vêm sendo aperfeiçoados conforme as melhores práticas recomendadas pelos principais referenciais, apesar dos riscos associados ao expressivo aumento da materialidade.

47. A equipe de auditoria constatou que o Fundo não conta com um desenho de governança em conformidade com os melhores frameworks nem com mecanismos de controle que assegurem a segregação de funções e previnam conflitos de interesse. Essa lacuna fragiliza a qualidade das decisões tomadas no âmbito da governança, comprometendo tanto o monitoramento quanto a efetividade na execução das estratégias. Como consequência, o Fundo pode encontrar dificuldades para alcançar seus objetivos, com potenciais reflexos negativos sobre sua credibilidade e desempenho institucional.

3.1.1 Falta de instâncias de apoio à governança e confusão entre governança de gestão

48. O Conselho Diretor do FNDCT desempenha papel relevante na governança do Fundo, atuando no direcionamento, avaliação e monitoramento de sua política. As competências atribuídas ao Conselho, previstas na Lei 11.540/2007, apresentam características típicas de órgãos de governança, conforme demonstrado na comparação com os referenciais do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e do TCU, conforme tabela a seguir.

Quadro 1 - Relação da competência do CD com referenciais de governança

Atribuição do Conselho Diretor do FNDCT (Art. 5º)	Função de Governança (TCU)	Função de Governança (IBGC)
I - Aprovar seu regimento interno;	Dirigir: Estabelecer as regras de funcionamento da própria instância de governança.	Dirigir: Definir o regimento interno do conselho, uma das suas atribuições para organizar seu funcionamento.
II - Recomendar a contratação de estudos e pesquisas com o objetivo de subsidiar a definição de estratégias...;	Avaliar: Analisar o ambiente e os cenários para fundamentar o direcionamento estratégico.	Dirigir (com subsídio): Obter informações para a tomada de decisão, podendo buscar especialistas externos.

Atribuição do Conselho Diretor do FNDCT (Art. 5º)	Função de Governança (TCU)	Função de Governança (IBGC)
III - definir as políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do FNDCT...;	Dirigir: Função central de ‘priorizar e orientar a preparação... de políticas e de planos.’	Dirigir: Atribuição principal do conselho de ‘definição da estratégia corporativa’ e aprovação de políticas.
IV - Aprovar a programação orçamentária e financeira dos recursos do FNDCT...;	Dirigir: Traduzir as políticas e diretrizes (Inciso III) em planos de alocação de recursos.	Dirigir: Alinhar os recursos da organização com a estratégia definida.
V - Analisar as prestações de contas, balanços e demonstrativos da execução orçamentária...;	Monitorar: ‘monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos.’	Monitorar (Supervisão): Garantir que as demonstrações financeiras reflitam a realidade.
VI - Efetuar avaliações relativas à execução orçamentária e financeira do FNDCT;	Monitorar/Avaliar: Confrontar o desempenho com as metas e usar isso como insumo para reavaliação.	Monitorar (Supervisão): ‘monitorar o desempenho e a atuação da diretoria’ e seus resultados financeiros.
VII - ... a) acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos; b) recomendar... medidas destinadas a compatibilizar e articular as políticas...	Monitorar/Avaliar (item a): Acompanhar a execução. Dirigir (item b): Orientar e corrigir os rumos da gestão.	Monitorar (item a): Supervisionar a gestão. Dirigir (item b): Orientar a diretoria (ou comitês) para o cumprimento da estratégia.
VIII - avaliar os resultados das operações financiadas com recursos do FNDCT;	Avaliar/Monitorar: Analisar os efeitos e impactos das ações, gerando insumos para o ciclo seguinte.	Monitorar (Supervisão): Avaliar o desempenho organizacional e os impactos (positivos e negativos) das decisões.
IX - Divulgar amplamente os documentos de diretrizes gerais e o plano anual de investimentos do FNDCT.	(Mecanismo de) Controle: Prática de ‘Promover a transparência’.	(Princípio da) Transparência: Disponibilizar informações relevantes às partes interessadas.

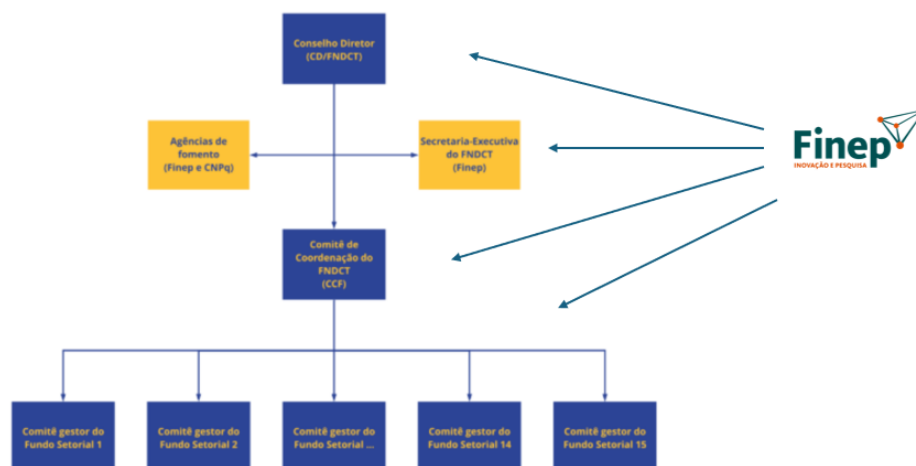
Fonte: Lei 11.540/2007, referencial de governança do TCU e do IBGC.

49. Considerando que o Conselho Diretor (CD) constitui instância central de governança, os principais referenciais de boas práticas de governança recomendam a existência de mecanismos de integração entre as instâncias internas de governança, tais como comitês de auditoria e comitês de assessoramento, e o conselho de administração ou órgão equivalente. No caso do FNDCT, essa integração se daria com o próprio CD. Essa conexão contribui para o alinhamento estratégico, a supervisão efetiva e a mitigação de riscos institucionais.

50. Contudo, na estrutura de governança do FNDCT, observa-se ausência de diversos comitês relevantes e a coexistência de funções de governança e gestão, em razão das competências de gestão, governança e agência de fomento acumuladas pela Finep.

.

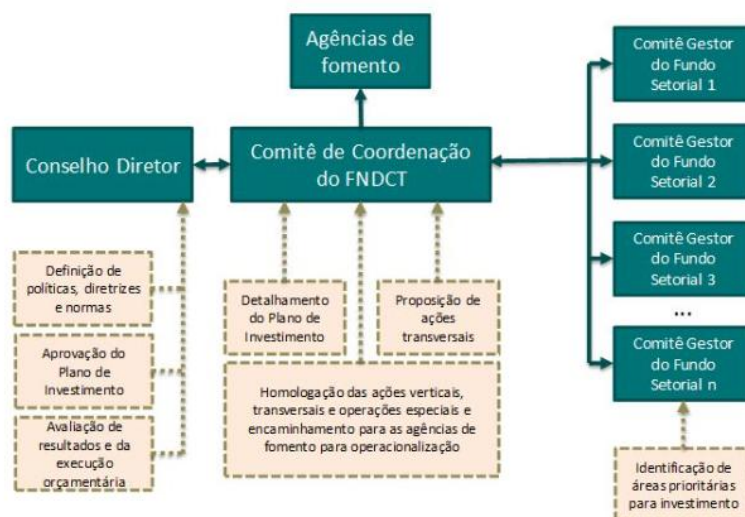
Figura 5 - Governança do FNDCT



Fonte: site do FNDCT adaptado pela equipe.

51. Na figura acima verifica-se que, conectado ao Conselho Diretor, identificam-se o Comitê de Coordenação e os comitês gestores, responsáveis por indicar e consolidar a proposta de áreas de aplicação dos recursos para aprovação do CD. As agências de fomento, Finep e CNPq, atuam na aplicação dos recursos, enquanto a Secretaria-Executiva - a própria Finep, por força de lei - pratica os atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários à gestão do FNDCT.

Figura 6 - Funções governança dos órgãos do FNDCT



Fonte: site da Finep.

52. Essa estrutura diverge do modelo ideal para uma administração eficiente, eficaz e íntegra, conforme os principais *frameworks* públicos e privados, que preconizam a separação entre órgãos de governança e gestão. Tal segregação visa aprimorar a avaliação, o controle e prevenir o conflito de interesses.

53. Ressalta-se que a existência de conflito de interesses é objetivo, não demandando a concretização de riscos para ser caracterizado. Ele pode ser evidenciado por uma estrutura ou incentivos que aparentem influência indevida, prejudicando a consecução dos objetivos por parte do agente, conforme preceitua o §2º da Lei 12.813/2013: '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.'. O documento *Managing Conflict of*

Interest in the Public Service, da OCDE, destaca o conflito de interesses quando os interesses privados do agente podem influenciar indevidamente o desempenho de suas obrigações e responsabilidades. O IIA nas suas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, por sua vez, enfatiza que a simples aparência já é suficiente para caracterizar o conflito.

54. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015), as instâncias internas de governança são responsáveis pela definição e avaliação da estratégia institucional, bem como pelo monitoramento das políticas internas e pela salvaguarda do interesse público. Tais atribuições guardam estreita relação com as competências conferidas ao Conselho Diretor do FNDCT, conforme previsto no referencial do órgão:

‘as instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração; e’

55. Seguindo o mesmo documento do Tribunal, verifica-se que no modelo ideal há conexões diretas entre as instâncias internas de governança, o que não se verifica na governança do Fundo, conforme se observa por meio da figura a seguir.

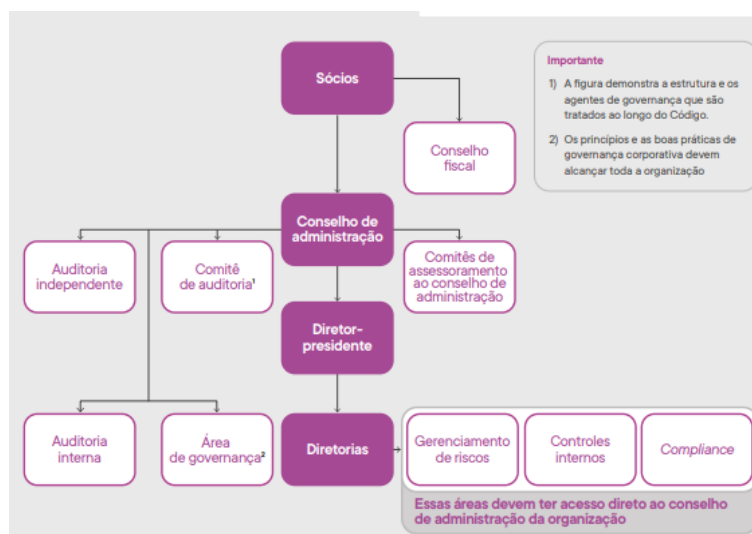
Figura 7 - Sistema de governança em organizações públicas



Fonte: Referencial básico de governança organizacional (TCU, 2020).

56. As referências oriundas do setor privado também recomendam a conexão entre comitês e assessoramento ao órgão central de governança, bem como a segregação entre as funções de definição estratégica e monitoramento e a execução da gestão, conforme estrutura apresentada na figura a seguir.

Figura 8 - Estrutura de governança ideal do setor privado



Fonte: Código de melhores práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2023).

57. O TCU, em linha com o exposto, estabeleceu distinção conceitual entre governança e gestão, atribuindo à primeira as responsabilidades de avaliar, direcionar e monitorar a atuação institucional, conforme é possível observar no modelo ilustrado na figura a seguir.

Figura 9 - Relação entre governança e gestão



Fonte: Referencial básico de governança organizacional (TCU, 2020).

58. A segregação de funções entre governança e gestão fundamenta-se na proteção do interesse público contra possíveis desvios na formulação e execução de políticas públicas. Tais desvios podem decorrer de incentivos próprios dos agentes responsáveis pela gestão. A governança, por sua vez, avalia e monitora a política pública visando à sua efetividade. Para que o monitoramento e a avaliação ocorram de maneira imparcial, é essencial que a gestão não exerça a função de avaliação da governança, evitando a autoavaliação.

59. No âmbito do FNDCT, destaca-se a atuação da Finep como Secretaria-Executiva do Fundo e executora da política pública. Suas competências legais incluem ‘praticar todos os atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários à gestão do FNDCT’. Esta atribuição representa um risco ampliado, considerando a natureza jurídica da Finep como empresa pública, com finalidade lucrativa, remuneração variável para a alta gestão e participação nos lucros por parte dos empregados.

60. Adicionalmente, o modelo de negócios adotado pela Finep contribui para o aumento do risco. A empresa estabelece taxas de juros mais elevadas para projetos com menor grau de inovação, os quais, por sua natureza, apresentam menor risco de inadimplência. Essa prática, em princípio condizente com as finalidades das políticas e iniciativas públicas de fomento, pode desviar a Finep dessas finalidades, incentivando a busca por inovações de menor impacto.

61. A seguir, apresenta-se a relação entre o nível de inovação dos projetos financiados e os efeitos sobre o risco e a rentabilidade da Finep.

Quadro 2 - Relação entre projetos inovadores e lucratividade/risco para a empresa

Evento	Risco para o projeto	Risco de inadimplência	Efeito sobre os juros	Potencial de impacto do projeto	Efeito sobre a receita da Finep	Efeito sobre o risco para a Finep
Projeto com maior grau de inovação	↑	↑	↓	↑	↓	↑
Projeto com menor grau de inovação	↓	↓	↑	↓	↑	↓

Fonte: Elaboração própria baseado no manual de operações da Finep.

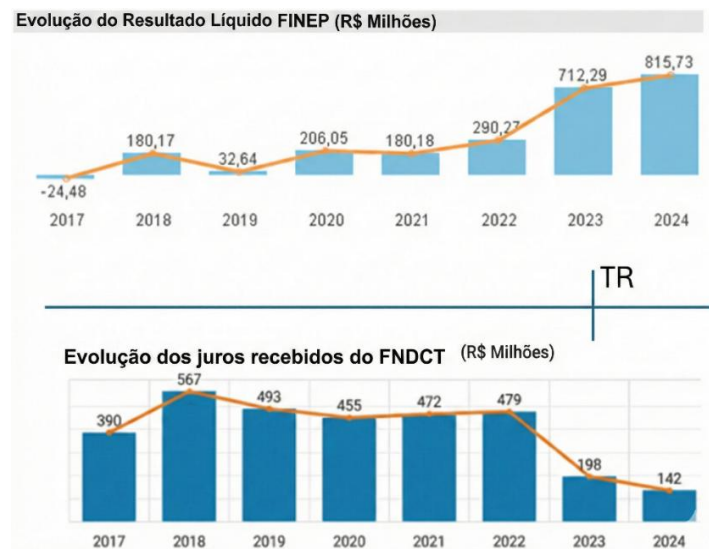
62. Em razão de conflitos de incentivos, observa-se que a Finep pode tender à aprovação de projetos com menor potencial de inovação, com o objetivo de reduzir o risco de inadimplência e ampliar a rentabilidade.

63. Dessa forma, percebe-se que o desenho da política visa incentivar o apoio a projetos de inovação mais arriscados e disruptivos, que encontrariam dificuldades em obter recursos com juros menores e prazos mais longos. Contudo, para a gestão da política, a Finep pode considerar mais interessante, com maior lucratividade e menor risco, financiar projetos com menor inovação. Tal cenário demonstra um risco de agência que pode não ser mitigado com a participação atual da agência de fomento na governança da política e como apoio a governança. Esses incentivos podem comprometer a atuação da instituição no enfrentamento do problema público representado pelo baixo investimento empresarial em inovação, decorrente do elevado risco associado a esse tipo de iniciativa.

64. Nesse sentido, trabalhos anteriores do TCU e da CGU evidenciaram a queda do potencial de inovação e de projetos mais arriscados, conforme os Acórdãos-TCU-Plenário 2.642/2024 e 990/2024 e o Relatório 1563253/2024 da CGU. A CGU constatou que a Finep concentrou seus financiamentos em projetos de incerteza tecnológica média ou baixa, reduzindo o apoio a inovações de alto risco, e recomendou priorizar operações com maior salto tecnológico nacional. O TCU identificou declínio constante no índice de potencial de inovação da carteira de crédito direto, alertando para o risco de baixa adicionalidade em decorrência do financiamento de projetos menos arriscados, que já obteriam crédito via mercado bancário.

65. Ainda nesse contexto, os incentivos financeiros em sentidos opostos para a Finep, em contrapartida ao FNDCT, tornaram-se evidentes no impacto da mudança dos juros devidos ao Fundo pela Finep sobre o lucro da agência de fomento e as receitas recebidas pelo Fundo, conforme é possível observar na análise das informações constantes das figuras a seguir a seguir

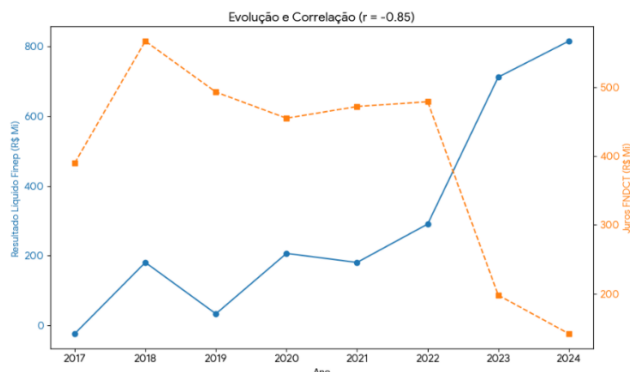
Figura 10- Resultado líquido da Finep e juros recebidos pelo FNDCT



Fonte: Dados Sest e demonstrativos do FNDCT.

66. Para certificar se há correlação entre o decréscimo significativo da receita do FNDCT e aumento relevante do lucro da Finep após a alteração da taxa de remuneração do Fundo, a equipe realizou o cálculo do coeficiente de Pearson, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 11 - Coeficiente de Pearson



Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

67. Observa-se correlação de -0,85, indicando relação inversamente proporcional muito forte. Ou seja, a diminuição dos juros recebidos pelo FNDCT se relaciona ao aumento do resultado líquido da Finep fortemente. Apesar do coeficiente não indicar causalidade, fica evidenciado situações em que os interesses do FNDCT podem se opor aos da empresa pública, o que requer mecanismos adequados a assegurar a primazia da persecução dos interesses das políticas e iniciativas públicas na operacionalização dos recursos do Fundo.

Quadro 3- Dados do coeficiente de Pearson

Ano	Resultado Líquido Finep (A)	Juros FNDCT (B)	Relação (A/B)
2017	-24,48	390	-0,06
2018	180,17	567	0,32
2019	32,64	493	0,07
2020	206,05	455	0,45
2021	180,18	472	0,38
2022	290,27	479	0,61
2023	712,29	198	3,60
2024	815,73	142	5,74

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

68. O problema se agrava quando se considera o achado da CGU 1563253 de 2024, no qual verificou-se que a aplicação retroativa do saldo devido pela Finep ao FNDCT não foi repassada para o usuário final dos contratos antigos e ativos sob a alegação de evitar a apropriação privada do benefício pelas empresas, sendo que a CGU destaca a exposição de motivo da MP 1.136/2022, dispõe que a substituição da TJLP para a TR no âmbito dos empréstimos do FNDCT à Finep tinha como objetivo tornar mais favoráveis as condições dos financiamentos concedidos aos tomadores de crédito.

69. Nesse sentido, em pesquisa às atas do CD do FNDCT, identificaram-se dois momentos em que a questão da alteração dos juros foi objeto de discussão.

70. Em abril de 2024, registrou-se questionamento formulado por um conselheiro acerca da possibilidade de aplicação da TR aos contratos já firmados. Em resposta, o presidente da Finep informou que 'a decisão da diretoria da Finep é a de não reverter os contratos antigos para TR, e

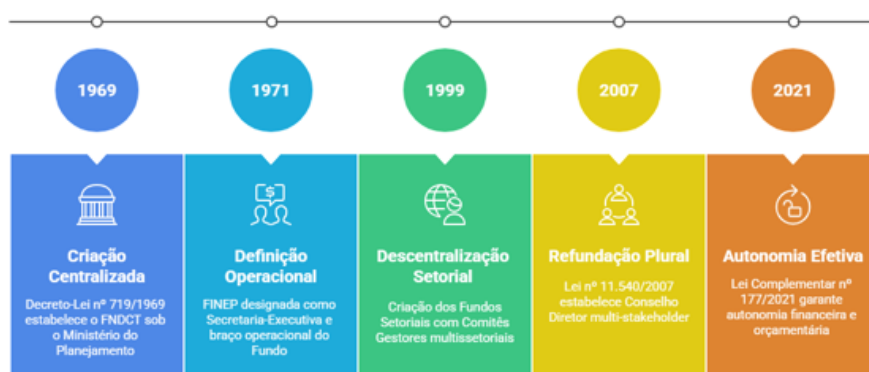
sim mantê-los até porque já havia sido feita equalização’.

71. Em maio de 2025, foi comunicada ao CD a recomendação da CGU para que o CD aprovasse Resolução autorizando a Finep a remunerar o Fundo pela TR, condição que já vinha sendo praticada com seus clientes. Tal recomendação contou com manifestação favorável da Coordenação-Geral de Gestão Financeira (CGGF/DFIN) do MCTI, do Secretário Executivo e do Superintendente da Área de Gestão Financeira da Finep.

72. Reforça-se que fragilidades na governança e seus efeitos, materializados em problemas de planejamento, monitoramento, avaliação e tempestividade das ações, já haviam sido evidenciados em trabalhos anteriores, tais como o Acórdão 693/2022-TCU-Plenário, o Relatório CGU 1.563.253/2024 e o Relatório CMAP referente ao ciclo de 2022. Assim, ampliando a necessidade de correção tempestiva dos achados.

73. Como causas, percebe-se que, embora o FNDCT tenha sido instituído em 1969, a criação do Conselho Diretor foi formalizada apenas em 2007, com a promulgação da Lei 11.540/2007. No período anterior, observou-se pouca evolução na estrutura de governança do Fundo, sendo a principal alteração a criação dos fundos setoriais em 1999, os quais passaram a compor a estrutura de financiamento da inovação no país.

Figura 12- Marcos na evolução do FNDCT



Fonte: Elaboração própria com a utilização de IA, baseado nas mudanças legislativas do Fundo.

74. Em contrapartida, os principais referenciais de governança e controle evoluíram significativamente ao longo das últimas décadas, com vistas à adaptação aos desafios contemporâneos e à resposta a escândalos corporativos de grande repercussão. A partir da década de 1990, observou-se a proliferação de *frameworks* voltados ao fortalecimento da governança nas organizações, com o objetivo de assegurar maior alinhamento estratégico, transparência e efetividade na consecução dos objetivos institucionais.

Figura 13- Linha do tempo de frameworks de governança e controle a partir da década de 1990



Fonte: Elaboração própria com a utilização de IA.

75. Essa falta de aprimoramento em relação aos mais conceituados frameworks indica que o tempo de resposta da estrutura pública responsável pela gestão do FNDCT pode não acompanhar a ampliação da relevância e do volume de recursos do Fundo, tampouco estar alinhado às melhores práticas de governança recomendadas pelos principais referenciais nacionais e internacionais. Essa defasagem pode comprometer a efetividade da atuação institucional frente aos desafios contemporâneos da política de inovação.

76. Destaca-se a tempestividade da análise da questão, considerando a instituição do Grupo de Trabalho de Governança do FNDCT por meio da Resolução CD/FNDCT 4, de 19/9/2025

77. Diante do exposto, constatarem-se riscos que podem comprometer a efetividade do atingimento dos objetivos da política pública. Tais riscos decorrem, principalmente, da insuficiência de apoio à governança, caracterizada pela ausência de instâncias de suporte e assessoramento adequados, bem como pela atuação simultânea da gestão como componente e apoio central da estrutura de governança.

78. Para mitigar essas disfunções, **recomendam-se** as seguintes medidas: (i) estabelecer estrutura de apoio administrativo, contábil, jurídico e financeiro suficiente e independente para o Conselho Diretor (CD), considerando a materialidade, os riscos e os custos envolvidos; (ii) criar estruturas internas de governança conectadas diretamente ao CD, tais como Comitê de Auditoria, Conselho Fiscal e Ouvidoria; e (iii) promover revisão estrutural das competências atribuídas à Finep pela legislação e regulamentos, com o objetivo de evitar conflitos de interesses e assegurar a segregação de funções, especialmente em face das profundas alterações no cenário do FNDCT após a Lei Complementar 177/2021.

79. Com a implementação dessas recomendações, espera-se alcançar decisões mais bem informadas, aprimorar a imagem e a confiança na política pública, aumentar a efetividade das ações e reduzir o potencial de conflitos de interesse.

3.1.2 Baixo apoio de recursos humanos

80. A participação da Finep na estrutura de governança do FNDCT e a carência de instâncias internas de apoio à governança podem ser agravadas caso a estrutura administrativa do Fundo se mostre insuficiente ou incapaz de acompanhar o volume e a complexidade demandados pelas suas competências. Diante disso, questionou-se o Ministério a respeito da estrutura disponibilizada para dar suporte ao Fundo.

81. Em resposta, o MCTI informou que disponibiliza uma equipe composta por aproximadamente vinte servidores para atuação junto ao FNDCT. Entretanto, conforme informações prestadas pelo próprio Ministério, parte significativa dessa equipe encontra-se em processo de aposentadoria ou não possui capacitação técnica suficiente para o acompanhamento de temas de maior complexidade, tais como elaboração de pareceres técnicos, proposições normativas e análise de questões táticas relacionadas à execução da política pública.

‘A estrutura de pessoal dedicada à gestão, supervisão e ao suporte operacional aos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e demais colegiados do FNDCT (na esfera de competência do MCTI), está alocada na Diretoria de Fundos (DFIN), e atua por intermédio da Coordenação-Geral de Fundos (CGGF).

23. Conforme detalhado na Tabela Estrutura quadro de pessoal e Figura Equipe atual CGGF (desde julho/2025) a seguir, o quadro de pessoal atualmente alocado à CGGF é composto por 20 pessoas.

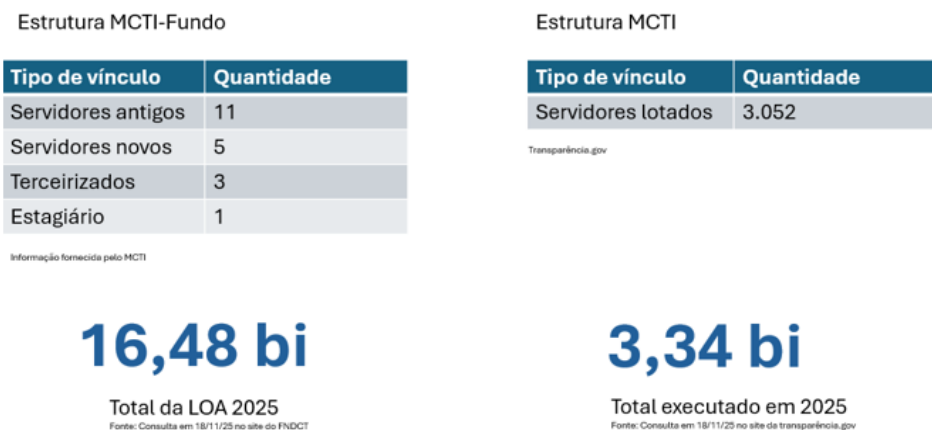
23.1. Cabe destacar que a maioria da equipe é técnica, **sem o conhecimento necessário para acompanhamento de assuntos mais táticos, elaboração de pareceres técnicos e proposições normativas ou está em processo de aposentadoria.**

(...)

25. Conforme pode ser observado na Figura Atividades CGGF, o **volume de atividades e a demanda de informações é bem acima da capacidade de pronta resposta da equipe.**’

82. A resposta do Ministério revelou uma desproporção entre o atual porte do Fundo e a estrutura a ele disponibilizada, especialmente quando comparada à estrutura alocada ao orçamento do próprio Ministério.

Figura 14- Estrutura Fundo e estrutura MCTI



Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização, baseado no painel do sítio do FNDCT e no Portal da Transparência em 18/11/2025.

83. Embora parte da estrutura ministerial seja destinada a unidades de pesquisa e atividades transversais, podendo oferecer auxílio pontual ou eventual ao Fundo, a diferença ainda é notável. Tal disparidade pode indicar a falta de adaptação à nova realidade do FNDCT.

84. Nesse sentido, em momento posterior, foi questionada a utilização de outras estruturas do Ministério. Verificou-se que o assessor especial de controle interno (AECI) atua no assessoramento do Secretário-Executivo e que sua competência legal não abrange, de forma direta, a realização de trabalhos específicos para o Fundo, como consultoria ou auditoria. Não obstante, o AECI acaba atuando indiretamente em temas relacionados ao Fundo.

85. No âmbito contábil, em resposta aos questionamentos e em reunião posterior, foi informado que as atividades são desempenhadas, primordialmente, pela DFIN, utilizando a estrutura já descrita.

86. Quanto à atuação jurídica, a Consultoria Jurídica (Conjur) do Ministério esclareceu que, embora esteja hierarquicamente vinculada diretamente ao Ministro, também acaba prestando apoio indireto ao Fundo.

87. Nesse passo, inicialmente, destaca-se a relevância da composição do Fundo com a participação de diversos setores da sociedade, o que contribui para a consolidação da política como política de Estado. Adicionalmente, ressalta-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão e

administração do Fundo, ambos apontados no Parecer do Relator, Dep. Emanuel Fernandes, que fundamentou a aprovação do projeto de lei que originou a Lei 11.540/2007.

88. Nesse sentido, faz-se necessária a estruturação de equipe suficiente e capacitada em diversas áreas do conhecimento, com vinculação hierárquica ao CD, para seguir os interesses diversos em sua composição. Tal medida é pertinente mesmo que a vinculação administrativa ocorra junto ao Ministério, caso outras soluções se mostrem excessivamente onerosas, para manter a independência do Fundo, cooperar com uma decisão mais bem informada e facilitar a operacionalização das atividades dos conselheiros e agentes externos que demandem contato com o Fundo.

89. Esse problema pode ser mitigado por meio de medidas de redistribuição e reorganização interna no âmbito do MCTI, observados os limites do seu poder de auto-organização.

90. No entanto, para soluções mais efetivas, destaca-se a necessidade de participação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), órgão competente para a formulação e condução das políticas de gestão de pessoas, de desenvolvimento de competências transversais, de aumento da eficácia das políticas públicas e de ampliação da capacidade estatal, entre outras, nos termos do art. 32, incisos II, III e X, da Lei 14.600/2023, e do art. 1º, incisos II, III e X, do Decreto 12.102/2024.

91. O risco institucional é ampliado pelo crescimento expressivo dos recursos alocados ao FNDCT, que passaram de R\$ 1,4 bilhão em 2019, na modalidade reembolsável, para R\$ 23,3 bilhões em 2025, até o momento. Esse aumento abrupto de volume financeiro, sem o correspondente fortalecimento dos mecanismos de governança e controle, pode comprometer a efetividade da supervisão e elevar a exposição a riscos estratégicos e operacionais.

92. Portanto, propõe-se **recomendar ao MGI** avaliar o estabelecimento de estrutura de apoio administrativo, contábil, jurídico e financeiro suficiente e independente para o Conselho Diretor (CD), considerando a materialidade, os riscos e os custos envolvidos, de forma a endereçar a questão da insuficiência de recursos humanos. Com isso, espera-se aperfeiçoar a capacidade de governança do Fundo e melhorar seus resultados.

3.1.3 Controles de integridade e prevenção de conflito de interesse em nível de governança

93. Para o alcance dos objetivos do aspecto estudado no que se refere à garantia da preservação da integridade e da prevenção de conflito de interesse em nível de governança, buscaram-se, em diversos normativos de governança e controle, salvaguardas para proteger a integridade e mitigar o conflito de interesses em nível de governança do FNDCT.

Quadro 4 - Referências de governança

Instituição/Autor	Título da Obra/Documento	Ano/Edição
B3 (Brasil, Bolsa, Balcão)	<i>Regulamento do Novo Mercado</i>	Versão 2023
CVM (Comissão de Valores Mobiliários)	<i>Resolução CVM 168, de 20 de setembro de 2022</i> (Altera Resoluções 59 e 80)	2022
IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa)	<i>Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa</i>	6. ed., 2023
Ministério da Economia (SEST)	<i>Modelo de Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa</i>	Atualizado em 06/12/2022
MGI (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços)	<i>Cartilha: Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento</i>	Fev. 2024


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Públicos)

Ministério do Planejamento *Manual do Conselheiro de Administração* 3. ed., 2017
(SEST)

OCDE (Organização para a *Princípios de Governança Corporativa do* 2024
Cooperação *e* G20/OCDE 2023
Desenvolvimento Econômico)

PwC Brasil *A Instrução CVM No. 586: O novo Código* 2017
Brasileiro de Governança Corporativa e o
modelo 'pratique ou explique'

TCU (Tribunal de Contas da *10 Passos para a Boa Governança* 2. ed., 2021
União)

TCU (Tribunal de Contas da *Referencial Básico de Governança Aplicável a* 3. ed., 2020
União) *Organizações Públicas e Outros Entes*
Jurisicionados ao TCU

TCU (Tribunal de Contas da *Referencial para Avaliação de Governança em* 2014
União) *Políticas Públicas*

Fonte: elaboração própria.

94. Nesse sentido, procedeu-se à averiguação de medidas de baixo custo e alto impacto, presentes em diversos *frameworks* públicos e privados, tais como: normas para afastamento de conselheiros por conflito de interesses; mecanismos de rastreamento de conflitos e declaração anual de conflito; procedimentos especiais de tratamento com partes relacionadas; e alinhamento de incentivos de curto, médio e longo prazo.

95. A avaliação abrangeu o Conselho Diretor, o Comitê de Coordenação e os conselhos gestores. Embora os conselheiros não atuem diretamente no nível dos projetos, podem influenciar a condução da política pública por meio da definição de diretrizes. Nesse contexto, um conselheiro pode direcionar a política para áreas caracterizadas por monopólio ou oligopólio ou para segmentos em que poucas empresas tenham condições de acessar o crédito, inclusive aquelas em que detenha, direta ou indiretamente, interesse. Ademais, o conselheiro também pode exercer influência sobre a avaliação dos projetos.

96. As conclusões sobre as transações com partes relacionadas (TPR) e o conflito de interesses indicaram a ausência de tratamento específico para partes relacionadas, o que poderia ser integrado aos mecanismos de controle de conflito de interesses. Não foram identificados mecanismos de rastreamento de conflito baseado no afastamento por autodeclaração ou declaração anual de conflito. Constatou-se, ainda, que as normas para conflito de interesses e partes relacionadas não se aplicam aos conselheiros.

97. Para verificar a necessidade e fundamentar a implementação dos controles, aplicaram-se testes no sistema interno do TCU, que utiliza diversas bases de dados oficiais para evidenciar relações entre pessoas físicas e jurídicas como insumo inicial na investigação de riscos de integridade.

98. Assim, realizou-se o recorte dos conselheiros do CD, CCF e CGs em 1º/11/2025, identificando-se seus identificadores únicos (CPF). Em seguida, buscaram-se os CNPJs das empresas contempladas com crédito direto nos últimos cinco anos, e o sistema apontou as relações e seus

níveis.

99. Destaca-se que a existência de uma relação, por si só, não indica necessariamente irregularidade, demandando aprofundamento do caso em conjunto com outras evidências. Tampouco se comprova a participação efetiva em benefício de uma empresa particular. Os vínculos não são interpretados como achados ou irregularidades, mas como descrição de um indício de risco. A maior parte dos vínculos decorre de os portadores dos CPFs pesquisados terem trabalhado em uma mesma empresa, o que pode ter ocorrido em anos distintos.

100. O procedimento de auditoria foi estruturado com o propósito de evidenciar o risco decorrente da não adoção dos controles propostos, tanto para a integridade quanto para a imagem da política.

101. Nesse sentido, a realização de análise detalhada de cada cadeia, com exame do nível decisório, da influência exercida e da efetiva relação entre os autores dos vínculos, demandaria tempo e profundidade compatíveis com a execução de ação de fiscalização específica. Decidiu-se, então, prosseguir com a informação necessária ao objetivo da auditoria de demonstrar o risco da não implementação de controles de conflito de interesses e transações com partes relacionadas, resguardado o exercício de análise mais aprofundada em fiscalização posterior.

102. Nesses cruzamentos, apresentaram-se: 2 relações com 1 vínculo, 4 relações com 2 vínculos e 226 relações com 3 vínculos. Os tipos de vínculo mais encontrados, em ordem de ocorrência, foram: nome na RAIS, conselheiro de administração, diretor administrador e conselheiro administrativo.

103. Seguem exemplos práticos de riscos identificados a partir de cruzamentos de dados utilizando as bases do Tribunal (DGI/Consultas): ‘Conselheiro A’ atua em filial cuja matriz teve projeto aprovado; filho de ‘Conselheiro B’ trabalha em empresa com projeto aprovado; ‘Conselheiro C’ é conselheiro de empresa do mesmo grupo de empresa vencedora de projeto (2 casos); ‘Conselheiro D’ é diretor de empresa que possui relações de consórcio com outra empresa que, por sua vez, tem relação de consórcio com a empresa vencedora de projeto.

104. Nos primeiro e terceiro exemplos, verifica-se a existência de relações compostas por dois vínculos. No segundo exemplo, há relação constituída por um vínculo. Por fim, no quarto exemplo, identifica-se relação formada por três vínculos.

105. Em síntese, identificaram-se fragilidades na normatização de controles e no rastreamento de conflitos de interesse, bem como no tratamento de partes relacionadas, em nível de governança do Fundo. Para mitigar esses riscos, **recomenda-se** a instituição de normativos que prevejam a declaração anual de conflito de interesse, bem como o tratamento e o rastreamento de conflitos de interesse e de partes relacionadas na esfera da governança do Fundo. Tais medidas visam a proteger a imagem e a confiança na política pública, além de reduzir o potencial de conflitos de interesse.

3.2 A definição de condições contratuais e a aprovação de projetos do Crédito Direto não estão alinhadas às melhores práticas de controle e governança corporativa.

106. A equipe de auditoria constatou que os controles existentes são insuficientes para prevenir o risco de agência e garantir mecanismos eficazes de controle social. Essa deficiência abre espaço para decisões desalinhadas aos interesses públicos e para a falta de transparência na gestão. Caso não seja endereçada, a situação pode comprometer os objetivos estratégicos, gerar danos à imagem institucional e reduzir a confiança da sociedade na integridade da política.

3.2.1 Segregação de Funções/Conflito de Interesses/Controles

107. Para a compreensão do fluxo decisório e o adequado controle voltado à preservação da integridade e à prevenção de conflitos de interesse, tornou-se necessário identificar os pontos de risco operacional existentes na gestão. Nesse contexto, foram examinados os controles estabelecidos, a integridade dos sistemas, a ocorrência de operações fora do padrão, bem como o cruzamento de vínculos e de informações relevantes para o controle social das operações.

108. Para a verificação da suficiência dos controles, adotaram-se critérios de referenciais consagrados nos setores público e privado, extraídos de normativos e boas práticas de integridade e

governança.

Quadro 5 - Referências de controle e integridade

Documento	Tema Principal	Resumo/Objetivo
Casos e Casos (COAF/2021)	Tipologias de Lavagem de Dinheiro	Compilação de casos e tipologias de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, apresentando sinais de alerta e modos de operação de esquemas criminosos para auxiliar na identificação de riscos.
ABNT NBR ISO 37001:2017	Sistema de Gestão Antissuborno	Especifica requisitos e fornece orientações para estabelecer, implementar, manter e melhorar um sistema de gestão para prevenir, detectar e responder ao suborno nas organizações.
INTOSAI GOV 9100	Controle Interno no Setor Público	Fornece diretrizes para estabelecer e manter um controle interno eficaz no setor público, detalhando componentes como ambiente de controle, avaliação de risco e atividades de controle.
NBC TA 315 (R2)	Auditoria e Riscos de Distorção	Trata da responsabilidade do auditor na identificação e avaliação dos riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis por meio do entendimento da entidade e do seu ambiente de controle interno.
NBC TA 550 (Res. CFC 1.224/09)	Partes Relacionadas	Define as responsabilidades do auditor em relação a relacionamentos e transações com partes relacionadas, focando na identificação de riscos de distorção relevante nessas operações.
Resolução CGPAR 48/2023	Governança em Estatais	Estabelece diretrizes e parâmetros de governança para empresas estatais federais, regulando áreas de auditoria interna, corregedoria, ouvidoria, integridade e gestão de riscos.
Relatório da OCDE (2016)	Gestão de Riscos em Estatais	Examina as práticas de governança de riscos em empresas estatais e o papel do Estado como proprietário na definição de tolerância ao risco e supervisão dos sistemas de gestão.

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

109. Em relação a esses critérios, observa-se que foram priorizados aqueles de baixo custo de implementação e alto impacto na preservação da integridade institucional e na prevenção de conflitos de interesse. Entre eles, destacam-se: (i) existência de previsão de afastamento, formalmente documentado e justificado, nos casos de conflito de interesse; (ii) aprovação de transações com partes relacionadas por maioria do conselho, acompanhada de laudo independente; (iii) verificação da existência de controles de confirmação e de alçadas para operações reembolsáveis; e (iv) existência de rodízio de aprovadores e de segregação de funções entre autorização, execução e registro das transações.

110. Os resultados estão dispostos nas duas tabelas a seguir:

Quadro 6 - Resultados do controle de conflito de interesse

Requisito	Previsto na Norma?	Referência/Observação
Previsão de afastamento por conflito de interesse	Não	N-RHM-028/15 não menciona afastamento automático. Prevê comunicação à Comissão de Ética (item 2.4.1) e aplicação das regras mesmo em licença ou afastamento (item 2.2.3).
Comunicação obrigatória de conflito de interesse	Sim	N-RHM-028/15, item 2.4.1 (declaração anual e comunicação de atividades privadas). Cartilha reforça obrigação inclusive após desligamento (6 meses).
Transações com partes relacionadas aprovadas por maioria do Conselho	Sim	P-GES-007/17, item 2.6.1: Conselho deve certificar-se da formalização das operações em condições adequadas.

Exigência de laudo independente para TPR	Não (explícito)	P-GES-007/17 não menciona laudo independente, mas exige análises técnicas adequadas e tempestivas (item 2.3.3).
Garantia de condições comutativas ou pagamento compensatório adequado	Sim	P-GES-007/17, item 2.3.12 e 2.6.1.
Proibição de participação de interessados no processo decisório	Sim	P-GES-007/17, item 2.3.8.
Transparência e divulgação das TPR	Sim	P-GES-007/17, itens 2.3.5 e 2.4.1 (Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis).
Controles de alçada e confirmação	Sim	IT-OPE-021/16 - Análise Operacional - fluxo completo, pareceres, CEP e Diretoria
Segregação de funções	Sim	IT-OPE-021/16 - Análise Operacional
Rodízio de aprovadores	Não	Não encontrado

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

111. No que se refere às boas práticas identificadas, destaca-se que a IT-OPE-021/16 define, de forma clara, o fluxo hierárquico de análise e aprovação (analista → gerente → superintendente → CEP → Diretoria), exige a emissão de pareceres justificados e admite a devolução de processos para ajustes, quando necessário. Além disso, estabelece condições específicas para operações acima de R\$ 200 milhões, como a obrigatoriedade de visita técnica. Verifica-se, ainda, que a N-GES-017/18 reforça aspectos de integridade e de prevenção de riscos, prevendo consulta ao CEMP e a possibilidade de suspensão de desembolsos. Por sua vez, a N-OPE-049/17 fixa limites de valor e critérios de enquadramento, em alinhamento com a estratégia institucional.

112. Não obstante as boas práticas verificadas, foram identificadas lacunas comuns no arcabouço normativo e procedimental. Em primeiro lugar, não se constatou previsão de rodízio obrigatório de aprovadores, o que pode acarretar concentração de poder decisório em determinados agentes. Em segundo lugar, embora haja separação funcional em alguns fluxos, não foi identificada política formal e explícita que vede a acumulação de funções críticas por uma mesma pessoa, o que fragiliza a segregação de funções. Em terceiro lugar, observou-se referência limitada à automação de trilhas de auditoria, não havendo menção clara à rastreabilidade digital completa das operações, apesar da citação do sistema 'Apoio e Financiamento'. Por fim, quanto aos critérios para definição de alçadas monetárias, constatou-se que apenas a IT-OPE-021/16 estabelece valor específico (R\$ 200 milhões) para a realização de visita técnica, não havendo detalhamento, nas demais normas, de escalonamento de aprovação por faixas de valor.

113. Em síntese, verificou-se a existência de declaração anual de conflito de interesse, porém não foram identificados mecanismos eficazes para detecção de conflitos nem procedimentos de afastamento automático dos envolvidos. Constatou-se, ainda, a previsão de limitação de parentesco até o 2º grau e em linha reta para diretores, sem que fique claramente definido o critério de verificação contínua de transações com partes relacionadas. Não foi encontrada referência específica aos conselheiros do FNDCT. Observou-se a existência de fluxo de aprovação bem definido, mas não se identificou previsão de rodízio de aprovadores, tampouco mecanismos de sorteio entre avaliadores. Por fim, não foram localizados mecanismos robustos de rastreabilidade das operações que assegurem trilha de auditoria completa.

114. Para verificar a necessidade e fundamentar a implementação dos controles, aplicaram-se testes no sistema interno do TCU, que utiliza diversas bases de dados oficiais para evidenciar relações entre pessoas físicas e jurídicas como insumo inicial na investigação de riscos de integridade.

115. Assim, realizou-se a busca dos identificadores únicos, CPF, dos funcionários que trabalham em setores-chave, DRIN, DRCT E DRFC, além de funcionários com cargos relacionados a função de análise, supervisão e aprovação de projetos. Em seguida, buscaram-se os CNPJs das empresas contempladas com crédito direto nos últimos cinco anos, e o sistema apontou as relações e seus

níveis.

116. Destaca-se que a existência de uma relação, por si só, não indica necessariamente irregularidade, demandando aprofundamento do caso em conjunto com outras evidências. Tampouco se comprova a participação efetiva em benefício de uma empresa particular. Os vínculos não são interpretados como achados ou irregularidades, mas como descrição de um indício de risco. A maior parte dos vínculos decorre de os portadores dos CPFs pesquisados terem trabalhado em uma mesma empresa, o que pode ter ocorrido em anos distintos.

117. Ressalta-se que o procedimento de auditoria foi estruturado com o propósito de evidenciar o risco decorrente da não adoção dos controles propostos, tanto para a integridade quanto para a imagem da política.

118. Nesse sentido, a realização de análise detalhada de cada cadeia, com exame do nível decisório, da influência exercida e da efetiva relação entre os autores dos vínculos, demandaria tempo e profundidade compatíveis com a execução de ação de fiscalização específica. Decidiu-se, então, prosseguir com a informação necessária ao objetivo da auditoria de demonstrar o risco da não implementação de controles de conflito de interesses e transações com partes relacionadas, resguardado o exercício de análise mais aprofundada em fiscalização posterior.

119. Nesses cruzamentos, apresentaram-se: 3 relações com 1 vínculo, 3 relações com 2 vínculos e 144 relações com 3 vínculos. Os tipos de vínculo mais encontrados, em ordem de ocorrência, foram: nome na RAIS, conselheiro de administração, diretor administrador e presidente.

120. Seguem exemplos práticos de riscos identificados a partir de cruzamentos de dados utilizando as bases do Tribunal (DGI/Consultas): ‘Funcionário A’ é irmão do diretor de uma empresa do mesmo grupo de uma com projeto aprovado; ‘Funcionário B’ trabalhou em empresa com projeto aprovado antes de ser funcionário da Finep; ‘Funcionário C’ trabalhou em uma empresa que possuía como integrante do conselho de administração indivíduo que é atual conselheiro de empresa com projeto aprovado.

121. No primeiro e terceiro exemplo, verifica-se a existência de relações compostas por três vínculos. No segundo exemplo, há relação constituída por um vínculo.

122. Em suma, não foram identificados mecanismos de controle como o rodízio e o sorteio de avaliadores de projetos, tampouco trilhas para rastreamento de vínculos. As regras de tratamento de partes relacionadas, por sua vez, não preveem aplicação para a governança do Fundo.

123. Como forma de reduzir os riscos identificados, **recomendam-se** as seguintes medidas: (i) instituir previsão normativa para o sorteio e rodízio de avaliadores; (ii) incluir conselheiros e seus parentes como partes relacionadas, sujeitando-os a regras específicas; e (iii) instituir mecanismos de rastreamento e de afastamento automático da cadeia de avaliação e aprovação dos projetos. Com a implementação dessas recomendações, espera-se aprimorar a imagem e a confiança na política pública, além de mitigar o potencial conflito de interesses.

3.2.2 Controle Social

124. Com o intuito de aprimorar o alinhamento da política pública e mitigar potenciais conflitos de interesse, considerou-se relevante examinar aspectos relacionados à transparência. Nesse sentido, a auditoria buscou verificar a existência de mecanismos de transparência ativa que pudessem contribuir para o fortalecimento tanto do controle social quanto ao controle concorrencial sobre as operações analisadas.

125. Para embasar essa análise, foram utilizados precedentes deste Tribunal que trataram de situações semelhantes. Nesse contexto, identificou-se o Acórdão 688/2019-TCU-Plenário, que examinou operações de financiamento com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) à luz dos princípios constitucionais e da Lei de Acesso à Informação (LAI), expedindo recomendação para implementação de sistema informatizado com, entre outras, as seguintes características:

‘9.2.6. possibilidade de qualquer cidadão ou interessado ter acesso às informações atualizadas

relativas aos contratos celebrados e indeferidos, com descrição do tomador/solicitante (com identificação de CPF/CNPJ, área de atuação, porte, etc.), do objeto, do valor, das condições da contratação e/ou das razões da não aprovação da solicitação, das garantias reais apresentadas, dos prazos demandados em cada fase do processo, dos recursos liberados, dos recursos utilizados, do adimplemento das obrigações assumidas, assim como da situação do processamento de eventual execução de garantia e de outras informações relevantes, permitindo a geração de relatórios gerenciais parametrizados pelo usuário e o controle social das operações;

Acórdão TCU 1913/2019 – Plenário

126. Nesse sentido, a equipe apurou se haveria, no sítio eletrônico da instituição, informações relativas a aprovações e reprovações de projetos, incluindo resumos publicáveis, condições de financiamento e prazos de aprovação. Buscou-se, ainda, identificar dados sobre o custo implícito dos empréstimos vinculados ao FNDCT, em conformidade com o modelo do Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional.

127. Constatou-se que o campo mais próximo para a obtenção dessas informações encontra-se no sítio da Finep, na seção ‘Transparência’, subseção ‘Transparência e Prestação de Contas’, no ‘Painel de Dados e Downloads’. Na central de downloads, é possível acessar arquivos contendo as operações identificadas e os desembolsos de operações contratadas, ambos disponíveis desde o ano de 2002.

128. Por sua vez, na seção ‘Central de Painéis’, subseção ‘Reembolsável Liberação’, é possível aplicar filtros em uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI) e acessar diversas características do perfil dos projetos e das empresas contratadas. Contudo, não são disponibilizadas informações sobre projetos rejeitados, condições de financiamento ou o tempo de aprovação das propostas (v. figura 15).

Figura 15- Transparência dos projetos da Finep

Ref.	Data da Fase	Título	CNPJ Proponente	UF	Razão Social Proponente	Status	Origem	Medida
1272/24	18/12/2024	Informação Não Disponível	79.114.450/0001-65	PR - Paraná	Cocamar Cooperativa Agroindustrial	Em Execução	Finep Crédito	204,937
2172/23	14/08/2024	Informação Não Disponível	45.990.181/0001-89	SP - São Paulo	Robert Bosch Limitada	Em Execução	Finep Crédito	201,873
1246/24	26/11/2024	Informação Não Disponível	43.461.789/0001-90	SP - São Paulo	Química Amparo Ltda.	Em Execução	Finep Crédito	200,795
0445/24	19/08/2025	Informação Não Disponível	60.665.981/0001-18	SP - São Paulo	União Química Farmaceutica Nacional S/A	Em Execução	Finep Crédito	182,711
0521/24	01/11/2024	Informação Não Disponível	77.890.846/0001-79	PR - Paraná	Cooperativa Agrária	Em Execução	Finep Crédito	180,549

Fonte: sítio da Finep em 18/11/2025.

129. Diante do exposto, conclui-se que não foram localizadas, nos canais de transparência ativa, informações relativas a projetos reprovados, condições de financiamento, e tempo de aprovação. Para mitigar este apontamento, **recomenda-se** a publicação de dados sobre projetos reprovados, condições de financiamento e tempo de aprovação. Com essa medida, espera-se fomentar maior participação popular na política, aprimorar a fiscalização social e fortalecer a imagem e a confiança na gestão da política pública.

3.2.3 Padrões dos dados

130. O presente capítulo tem por objetivo analisar padrões de dados econômicos, financeiros, contábeis e outros que contribuam para uma melhor compreensão do contexto do sistema e do comportamento dos indicadores em situações relevantes para a política. O conjunto de dados deve ser interpretado em conjunto com as análises apresentadas no tópico presente e as situações relatadas no relatório.

131. Nesse sentido, apurou-se o comportamento da receita dos empréstimos em relação ao seu custo de captação, a fim de identificar o impacto da alteração retroativa dos juros de captação sobre todo o estoque de empréstimos. Analisou-se, ainda, o movimento do ressarcimento das despesas fixas, com vistas a avaliar a necessidade de ampliar ou não a margem de contribuição da empresa. Por fim, examinou-se o efeito da alteração dos juros sobre o lucro líquido da Finep e sobre a receita de recebimento de juros de empréstimos da Finep auferidas pelo FNDCT.

132. Ressalta-se que um eventual comportamento vantajoso para uma das partes, por si só, não

configura irregularidade. Contudo, espera-se que tal situação seja de conhecimento e componha a estratégia e a visão de futuro para a governança da política, exercida pelo Conselho Diretor do FNDCT.

3.2.3.1 Análise de balanço

133. Neste capítulo será analisado o comportamento de diversas contas relevantes para modelo de negócio da empresa, identificado padrões, tendências e comportamentos no período abrangido pela análise da auditoria.

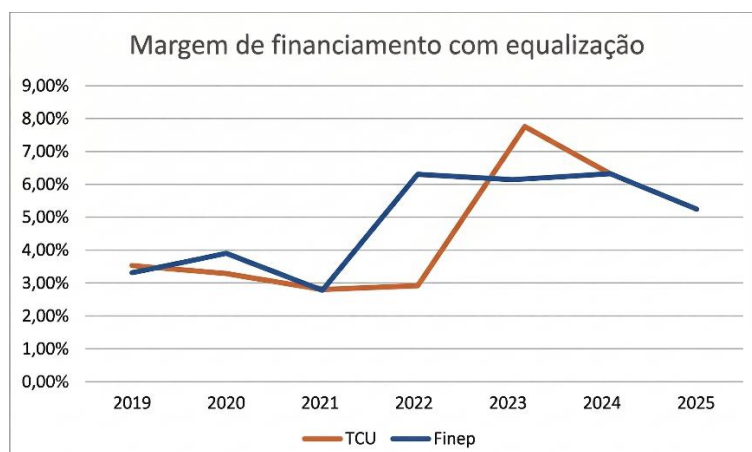
134. A partir das demonstrações contábeis publicadas pela Finep, que são aprovadas pelo Conselho de Administração e auditadas por auditoria independente, foi possível identificar as receitas de financiamento, expurgando os efeitos da equalização; as despesas de intermediação financeira referentes exclusivamente ao FNDCT; bem como o estoque de operações de crédito. Em seguida, com base em técnica usual de análise de demonstrações contábeis, calculou-se a média da conta de estoque de operações de crédito, tomando-se os saldos do início e do final de cada exercício.

135. Cumpre destacar que o objetivo do procedimento não foi apurar o *spread* em seu conceito estrito, mas, sim, mensurar os efeitos da alteração nos juros de captação da empresa pública sobre a diferença das receitas de financiamento e as despesas de intermediação financeiras, ambos proporcionais ao estoque de financiamentos concedidos.

136. Nesse contexto, a equipe técnica procedeu ao cálculo da margem decorrente da diferença entre a receita financeira e a despesa financeira associadas aos financiamentos do FNDCT. Em relação a tal apuração, a Finep apresentou questionamentos quanto à metodologia adotada, especialmente no tocante à: (i) não consideração dos créditos descentralizados; (ii) inclusão de recursos oriundos de outras fontes, a exemplo do Funttel; (iii) custo de tesouraria; (iv) recuperação de crédito; (v) exclusão dos créditos classificados como devedores duvidosos; e (vi) adição da equalização no cálculo da margem.

137. Da análise das argumentações apresentadas, verifica-se que a maior parte dos pontos suscitados possui baixa relevância proporcional ou encontra-se fora do escopo definido para a presente auditoria, à exceção da questão relativa à equalização. Com efeito, a equalização consubstancia pagamento efetuado pelo FNDCT ou pelo Tesouro Nacional com a finalidade de reduzir a taxa de juros final suportada pelo tomador do crédito. Assim, sob a ótica econômica, assiste razão à Finep quanto à sua inclusão como receita financeira para fins de análise do comportamento da margem. Em razão disso, apresenta-se, a seguir, gráfico elaborado pela equipe técnica com a incorporação da equalização, acompanhado do gráfico originalmente apresentado pela Finep adotando os critérios levantados em seus questionamentos ao cálculo da equipe.

Figura 16 - Diferença proporcional da receita financeira com a despesa financeira considerando a equalização



Fonte: elaborado pela equipe baseado nas demonstrações financeiras e comentários dos gestores.

138. Observa-se comportamento qualitativamente semelhante entre os resultados apurados pela

equipe de auditoria e aqueles apresentados pela Finep. As diferenças mais relevantes decorrem, principalmente, do tratamento conferido aos efeitos da Medida Provisória 1.136/2022. No cálculo da empresa, tais efeitos foram considerados de forma antecipada, em razão do provisionamento realizado, que a Finep desconsiderou as provisões em sua apuração. Em consequência, houve antecipação dos impactos financeiros para as demonstrações relativas ao início da vigência da norma. Ademais, destaca-se a inexistência de cálculo referente ao exercício de 2025 por parte da equipe técnica, em virtude da não publicação, até a presente data, das demonstrações financeiras correspondentes pela empresa.

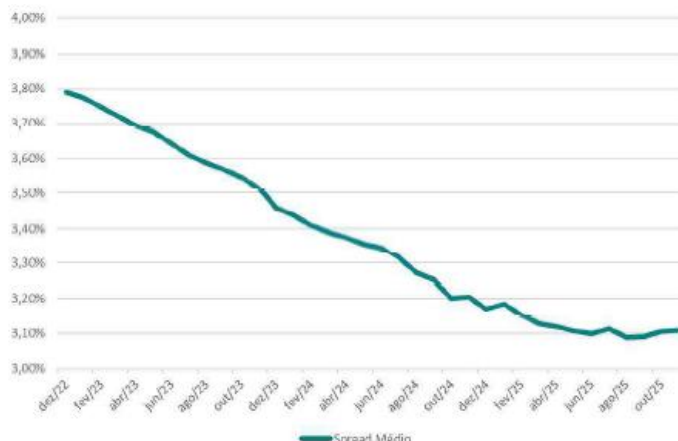
139. Por fim, registra-se que, conforme consignado na ata da reunião do Conselho Diretor realizada em 10/12/2025, estudo elaborado por professor-doutor e especialista em políticas de CT&I vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) concluiu que ‘a troca de indexadores produziu efeitos financeiros relevantes e permanentes, com geração de Lucro Extraordinário (LEX) expressivo na Finep, concentrado principalmente no período entre 2025 e 2029. Evidenciou-se que a redução dos *spreads* mitigou parcialmente esse efeito, sem, contudo, neutralizá-lo’. O estudo em tela foi contratado pelo Conselho Diretor, em atendimento a recomendação da CGU, para analisar os impactos financeiros e institucionais da substituição da TJLP pela TR nas operações do FNDCT e da Finep à luz das mudanças introduzidas pela MP 1.136/2022 e pela Lei 14.554/2023. Como se nota, sua conclusão, no que se refere ao LEX, corrobora apontamentos realizados pela equipe técnica, ao mesmo tempo em que agrega análise de caráter prospectivo. Ressalta-se que a equipe de auditoria não teve acesso ao inteiro teor do estudo, de modo que se limitou, aqui, a reportar as conclusões exatamente como registradas na mencionada ata da reunião do CD/FNDCT de 10/12/2025.

140. A contaminação de outras carteiras, como a do Funttel, nas contas de estoque de operações de crédito, não foi considerada relevante. Tal avaliação decorre da proporção dessas contas no passivo, equivalendo a aproximadamente 4% da conta do FNDCT, e por possuírem o mesmo custo de captação (TR), segundo nota explicativa 15.2 do demonstrativo financeiro de 2024.

141. Outros pontos relevantes são a consideração de provisão pela incerteza do efeito retroativo nos juros de captação da Finep, que afetaram a despesa do ano de 2022, e a impossibilidade de extrair apenas a informação de juros de financiamento do FNDCT das receitas de intermediação financeira do ano de 2019, mas permanecendo o expurgo da equalização na conta.

142. Ressalta-se que o resultado apurado não contradiz a informação apresentada pela Finep sobre o spread. Isso porque a Finep apresentou dados referentes apenas aos contratos novos, enquanto a equipe considerou o estoque total de operações. O efeito da elevação relevante da alteração nos juros de captação da empresa pública sobre a diferença das receitas de financiamento e as despesas de intermediação financeiras do estoque pode estar relacionado à aplicação retroativa da TR para contratos firmados com TJLP para a Finep, sem o devido repasse ao tomador de crédito. A eventual redução do *spread* em 0,58 p.p., conforme cálculo apresentado pela Finep, não foi suficiente para compensar o efeito sobre os contratos antigos.

Figura 17- Evolução do spread informado pela Finep



Fonte: Resposta da Finep.

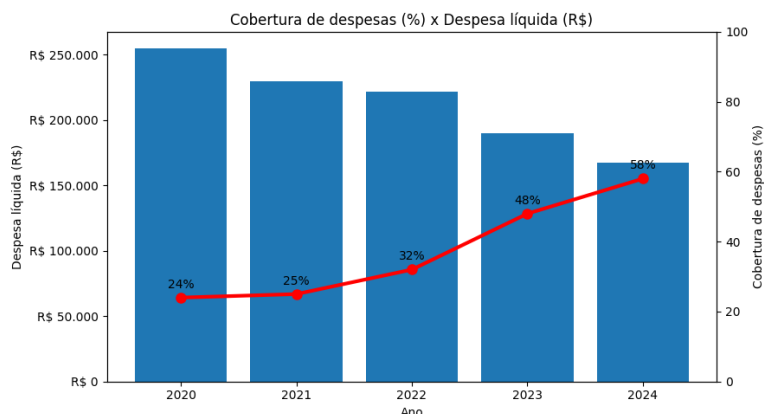
143. Por sua vez, o Relatório 1563253/2024, elaborado pela CGU, registra que as justificativas apresentadas para a não aplicação retroativa da mudança da taxa de juros da Finep aos tomadores foram evitar o enriquecimento sem causa da parte privada e assegurar o repasse do benefício da redução do *spread* aos contratos futuros da empresa. Entretanto, com base nos cálculos ora efetuados pela equipe de auditoria do Tribunal, verifica-se que a proporção desse repasse não foi equivalente, tendo o benefício sido apropriado, em maior medida, pela Finep.

144. Outro ponto relevante para a análise em conjunto, foi a análise das outras despesas como de pessoal, administrativas e tributárias que poderiam estar sendo pressionadas pelo aumento expressivo na execução dos reembolsáveis. Para melhor análise, considerou-se as receitas advindas de taxas por ações da Finep e ressarcimentos oriundos do FNDCT do art. 8º e 13º da Lei 11.540/2007, que são limitadas até 2% e 5% das receitas arrecadadas pelo Fundo. Dessa forma, serão apuradas a evolução da despesa líquida, considerando tanto a estrutura para o reembolsável e como do não reembolsável.

145. Para o cálculo dos custos e despesas fixas ressarcidos, referentes aos gastos e atividades desenvolvidas pela Finep, inclusive na função de Secretaria-Executiva do Fundo para ações não reembolsáveis, foram consideradas as contas 'Receitas de Administração/Rendas de administração - FNDCT', 'Outras receitas operacionais/Ressarcimento FNDCT' e 'Receitas com Inspeção, Acompanhamento e Outros'. As notas explicativas de cada uma dessas contas indicam que as três representam ressarcimentos, sendo as duas primeiras devidas pelo FNDCT e a última paga pelo tomador de crédito.

146. Adicionalmente, foram consideradas como despesas a serem ressarcidas as contas 'Despesas com Pessoal e Encargos' e 'Despesas Administrativas'. O resultado da diferença entre as despesas a serem ressarcidas e as receitas de ressarcimento foi tratado como despesa líquida. A análise desse valor, em complemento às demais análises realizadas, pode indicar a necessidade de ajuste na margem de contribuição para o alcance do equilíbrio financeiro e econômico.

Figura 18 - Cobertura de despesas

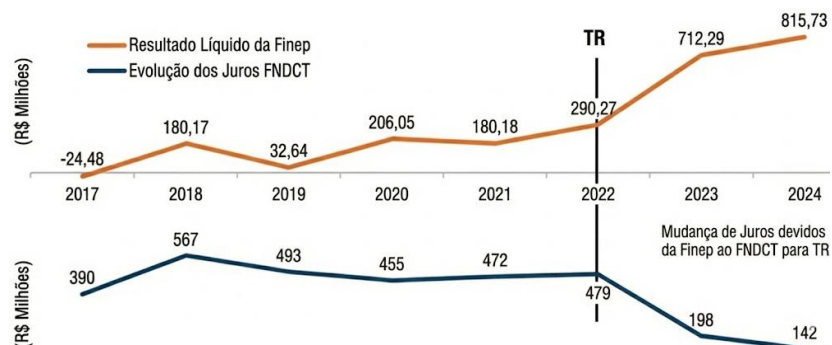


Fonte: elaboração própria baseado nas demonstrações financeiras da Finep.

147. Como resultado, observou-se um decréscimo consistente da despesa líquida, impulsionado pelo aumento do ressarcimento. Entre as possíveis causas para esse cenário, destacam-se o aumento dos recursos do Fundo, que eleva os limites legais em termos absolutos, e a intensificação das atividades relacionadas às operações não reembolsáveis.

148. Nesse contexto, verifica-se que a conjugação desses dados resultou em aumento significativo do lucro da Finep, em contraposição à redução das receitas de juros observada no FNDCT. Em consequência, o lucro líquido apurado passou a ser aproximadamente quatro vezes superior ao registrado em 2021, conforme demonstrado a seguir.

Figura 19 - Resultado líquido da Finep e juros recebidos pelo FNDCT



Fonte: Dados Sest e demonstrativos do FNDCT.

149. Por fim, registra-se que outros indicadores apontam para o mesmo sentido, a exemplo do crescimento de aproximadamente 300% no lucro por ação, da elevação da remuneração de capitais próprios e do aumento do patrimônio líquido, entre outros.

150. A busca por sustentabilidade, lucratividade e crescimento da empresa pública é decorrência lógica de sua natureza e do ordenamento que se insere. Porém o objetivo da análise é mostrar que em determinadas situações os interesses podem estar contrapostos entre a governança e a gestão da política e para mitigar os efeitos recomenda-se uma estrutura mais capacitada e com maior independência objetiva. Também que tenha condições técnicas de fazer avaliações complexas e com tempestividade nas demandas e respostas dos conselheiros. Ademais é importante obter um planejamento e uma visão de longo prazo ao Fundo.

151. Em que pese ser inerente às empresas públicas a busca por sustentabilidade, lucratividade e crescimento, em consonância com o ordenamento jurídico em que se inserem, o objetivo da presente análise é evidenciar que, em determinadas situações, podem surgir interesses contrapostos entre a governança e a gestão da política pública.

152. Nesse contexto, a fim de mitigar tais efeitos, recomenda-se a adoção de estrutura mais robusta, devidamente capacitada e com maior independência objetiva, que disponha de condições técnicas

para realizar avaliações complexas, bem como para responder com tempestividade às demandas submetidas pelos conselheiros.

153. Ademais, mostra-se relevante que o Fundo disponha de planejamento adequado e de visão de longo prazo, de forma a orientar de maneira consistente suas decisões e estratégias.

3.3 Deficiências no planejamento e na transparência orçamentária das operações reembolsáveis

3.3.1 Impulsionamento do fluxo de operações reembolsáveis

154. Outro ponto verificado no curso da auditoria foi o crescimento expressivo da despesa do reembolsável sem um crescimento equivalente aos recursos não reembolsáveis no exercício de 2025, conforme se observa na Figura 3. Os recursos saltaram de R\$ 2,2 bilhões em 2019 para R\$ 12,7 bilhões em 2024 e R\$ 30,6 bilhões em 2025.

155. A Lei complementar 177/2021 modificou a Lei 11.540/2007 para proibir que o montante anual das operações reembolsáveis ultrapassasse 50% (cinquenta por cento) das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT. Com efeito, observou-se que a dotação para recursos reembolsáveis se manteve dentro do limite legal de 50% em 2022, 2023 e 2024. Considerando que recursos reembolsáveis são despesas financeiras e não impactam o resultado primário - ao contrário dos recursos não reembolsáveis -, a intenção do legislador, ao limitar a dotação reembolsável em 50%, foi evitar que a maior parte dos recursos do Fundo viesse a ser direcionada para a carteira de crédito em função de restrições fiscais, já que a aplicação de recursos não reembolsáveis ocupa espaço fiscal.

156. Ocorre que em agosto de 2025 foi aprovada a Lei 15.184/2025, que alterou a Lei 11.540/2007 para permitir que o volume de operações reembolsáveis ultrapasse o limite de 50% das aplicações anuais caso sejam financiadas por meio de créditos adicionais oriundos de superávit financeiro. De acordo com o Projeto de Lei, a justificativa foi evitar o empoçamento de recurso financeiro que estava acumulado no saldo do FNDCT, uma vez que a Lei 11.540/2007 não previa usar o superávit financeiro como fonte de recursos. Em paralelo, houve plano de aporte de 3,5 bilhões para a Finep ampliar seu limite de empréstimo de nove vezes o patrimônio líquido, conforme comunicados de mercado enviados a CVM.

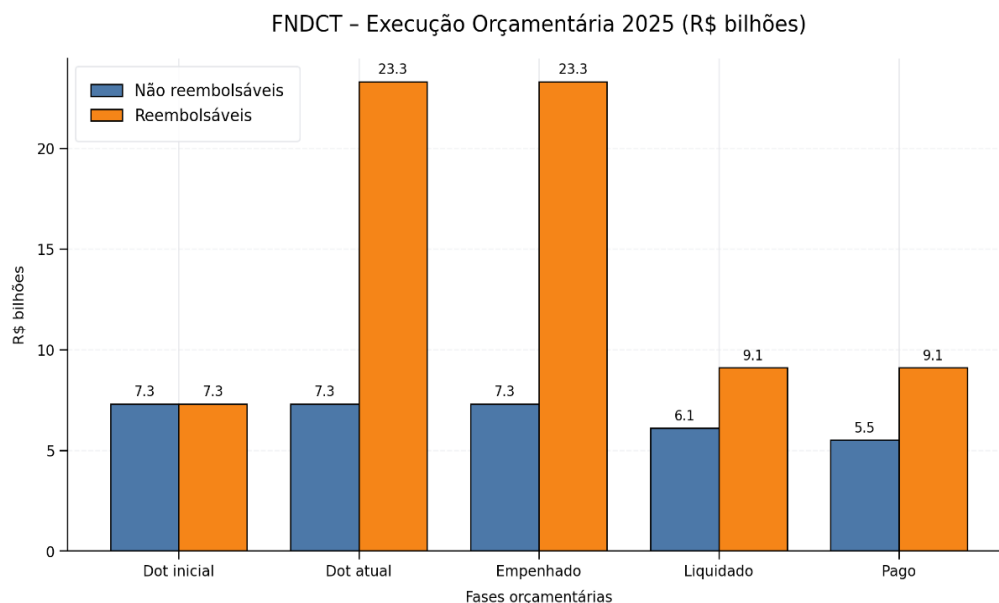
157. Nesse contexto, em outubro de 2025 foi enviado ao Congresso o Projeto de Lei PLN 26/2025, que se transformou na Lei 15.318, de 23/12/2025, abrindo créditos adicionais de 14,2 bilhões para os recursos reembolsáveis do FNDCT, os quais foram empenhados pela Finep em 29/12/2025. Como demonstra a figura 20, para 2025 o valor alocado ao reembolsável foi o triplo do não reembolsável, ultrapassando, assim, a barreira de 50% que vinha sendo observada desde 2022.

158. Verifica-se, portanto, intenso aumento no fluxo de recursos reembolsáveis em 2025, o que foi possível graças à alteração promovida pela Lei 15.184/2025 (flexibilizando o percentual de reembolsáveis) e ao crédito adicional de R\$ 14,2 bilhões aberto em favor das operações reembolsáveis pela Lei 15.318/2025.

159. A efetiva aplicação do crédito adicional de R\$ 14,2 bilhões em novas operações de crédito, pela Finep, dependerá, ainda, da execução de seu plano de capitalização, previsto em R\$ 3,5 bilhões, o que permitirá à empresa ampliar o volume de suas operações, que legalmente é limitado em nove vezes o valor de seu patrimônio líquido.

160. Observa-se, assim, a tendência de que sejam ainda mais intensificados resultados comentados no tópico anterior: aumento expressivo do resultado líquido da Finep e redução significativa da receita de juros auferida pelo Fundo.

Figura 20 - Desempenho Orçamentário 2025



Fonte: SIOP

161. O expressivo aumento no montante de operações reembolsáveis também foi objeto de atenção no contexto do TC 025.632/2024-8, Auditoria Operacional com aspectos de conformidade sobre a execução de projetos/programas públicos custeados com recursos públicos que transitam fora do Orçamento Geral da União, da relatoria do Min. Bruno Dantas. A fiscalização, de caráter sistêmico, abordou vasto conjunto de despesas executadas via fundos públicos. No que tange especificamente ao FNDCT, no relatório da Unidade Técnica (peças 241-243), ainda não apreciado, identificou-se o risco de que o aumento dos repasses do Fundo à Finep, sem avaliação *ex-ante*, pode gerar impactos fiscais significativos, especialmente devido à concessão de benefícios creditícios. Além disso, a classificação das transferências à Finep como despesas financeiras (não-primárias) pode mascarar o impacto fiscal real, comprometendo a transparência e a credibilidade das contas públicas. Na avaliação da Unidade Especializada do TCU, o uso de fundos públicos para políticas de concessão de crédito, como no caso do FNDCT, pode criar distorções fiscais e econômicas, além de comprometer a sustentabilidade fiscal a longo prazo. A ausência de avaliações prévias e de transparência nos subsídios creditícios concedidos agrava esses riscos.

162. Como visto, trata-se de riscos atrelados a questões eminentemente fiscais, ou de finanças públicas, área de atuação da AudFiscal/TCU e que não está no escopo da presente fiscalização. No entanto, em face das conclusões ali apontadas, esta equipe de auditoria avaliou os riscos decorrentes da ausência de estudos *ex-ante* para o alcance de resultados das políticas de crédito a CT&I operada via FNDCT.

3.3.2 Ausência de planejamento e de foco em resultados, apesar do impulsionamento do fluxo de reembolsáveis

163. Como visto anteriormente, alterações legislativas recentes introduziram importantes mudanças na lógica ou no padrão de aplicação de recursos do FNDCT, quais sejam a remuneração dos empréstimos do Fundo à Finep com base na TR (em vez de TJLP) e a liberação até 2028, sem limites, de alocação de recursos em operações reembolsáveis, desde que oriundos de superávits financeiros de exercícios anteriores. Em que pese serem alterações relevantes, que se refletem na alta materialidade dos valores direcionados a operações reembolsáveis e em importante perda de receita de juros para o FNDCT, não foram encontrados elementos que indiquem ter havido análise *ex-ante* e de que as mudanças tenham resultado de ações planejadas estrategicamente - isso apesar dos possíveis impactos na sustentabilidade de longo prazo do Fundo.

164. No Plano Anual de Investimentos em vigor para os reembolsáveis (PAI 2025), aprovado na reunião do CD de 28/5/2025, consta que a demanda total de operações de crédito para o exercício alcançava R\$ 11 bilhões, sendo R\$ 8,2 bilhões de contratos já assinados (mas com parcelas ainda a liberar no exercício) e R\$ 2,8 bilhões de novas operações a contratar (diretas e descentralizadas).

Como a demanda por crédito estava maior que o orçamento, o CD aprovou a liberação do valor total disponível (R\$ 7,3 bilhões) para efetivar o 24º empréstimo do FNDCT para a Finep, com previsão, à época, de liberação em maio/2025.

165. Na reunião do CD ocorrida em julho de 2025, o Secretário Executivo do MCTI destacou, na etapa de ‘Informes Gerais’, a importância da aprovação do PL 847/2025, que autorizaria a Finep a utilizar o estoque de recursos não executados de exercícios anteriores em operações de crédito, evitando que o saldo financeiro viesse a ser destinado a outras finalidades que não a de CT&I. Além disso, foi ressaltado que a ampliação do crédito retroalimentaria o FNDCT, o que, consequentemente, aumentaria também a disponibilidade de recursos não reembolsáveis no futuro. Na ocasião, foi informado que o projeto de lei - de iniciativa do Senado - havia obtido parecer favorável do MCTI, e que o prazo de utilização dos recursos oriundos de superávits financeiros se estenderia até 2028.

166. Em acréscimo, o Secretário Executivo explicou que os próximos passos incluiriam definir o cronograma de captação junto à Fazenda e a necessidade de capitalização extra da Finep para atender normas prudenciais e ampliar sua capacidade de execução. Informou, por fim, que várias sugestões da SBPC já haviam sido incorporadas à política operacional da Finep e ao Plano Anual de Investimentos, reafirmando o compromisso de manter o Conselho informado sobre os desdobramentos institucionais e operacionais.

167. Na mesma reunião, foi aprovada, por unanimidade, minuta apresentada pelo Secretário Executivo do MCTI com proposta de diretrizes para aplicação de recursos reembolsáveis oriundos do FNDCT. A deliberação resultou na edição da já mencionada Resolução CD/FNDCT 5, de 2/12/2025, que aprovou, em suma as seguintes diretrizes: (i) alinhamento obrigatório a estratégias nacionais e missões da NIB; (ii) priorização de projetos de maior risco tecnológico, com exceções para os de menor risco no Norte/Nordeste/Centro-Oeste; (iii) limite de até 25% dos recursos reembolsáveis para operações descentralizadas; (iv) a partir de 2026, pelo menos 30% das operações descentralizadas devem atender a micro, pequenas e médias empresas nas regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste; e (v) no mínimo 20% da carteira total contratada deverá ser direcionada a projetos localizados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

168. Na reunião do CD ocorrida em 29/10/2025, discutiu-se a revisão do PAI 2025 reembolsáveis em face da aprovação do PL 847/2025, que resultou na Lei 15.184/2025. O titular da Diretoria Financeira, de Crédito e Captação da Finep apresentou proposta para aditar o PAI em R\$ 1,8 bilhão, aumentando a autorização de empréstimo à Finep para o total de R\$ 9,1 bilhões em 2025, o que seria feito com base nos créditos adicionais que viessem a ser abertos. Isso garantiria à empresa a possibilidade de cobrir os compromissos já assumidos com contratos de financiamento (que geralmente têm desembolso em múltiplos anos) e as novas contratações em curso. A previsão de liberação dos R\$ 1,8 bilhão adicional seria para dezembro/2025, o que permitiria à Finep, com segurança, dar continuidade às operações em 2026. Por fim, o gestor ressaltou que, embora o valor do aditivo já estivesse liberado via Decreto, a Finep optou por aguardar a aprovação formal do CD para realizar o empenho e garantir a segurança jurídica da ampliação do PAI.

169. Na oportunidade, o Secretário Executivo registrou que a solicitação de aditivo de R\$ 1,8 bilhão dizia respeito, na verdade, a complementação do PAI 2025, o qual havia sido aprovado em maio/2025 pelo valor de R\$ 7,3 bilhões - orçamento então disponível -, montante insuficiente para atender à demanda de R\$ 11 bilhões originalmente apontada pela Finep. Ressaltou, por outro lado, que em relação à temática principal em discussão (revisão do PAI 2025 reembolsáveis em face da edição da Lei 15.184/2025, que flexibilizou o percentual máximo de operações reembolsáveis quando custeadas por superávit financeiros anteriores, abrindo a possibilidade prática de utilizar o estoque acumulado de R\$ 22 bilhões de recursos do FNDCT), seria necessária discussão mais profunda e uma revisão da política de crédito. Além disso, destacou que o aumento dessas operações pode levar a Finep a se aproximar do limite legal de nove vezes o seu patrimônio líquido, que é o teto estabelecido pela Lei do FNDCT para operações de crédito.

170. Nessa esteira, o presidente da Finep anunciou a capitalização integral da agência no valor de R\$ 3,5 bilhões por meio de decreto, relatando que essa foi uma conquista fundamental que visa

transformar a Finep em uma instituição de Estado perene. Comunicou que este aumento no patrimônio líquido da Finep é crucial porque garante que a agência possa operar com tranquilidade nos próximos anos, superando o risco de atingir o teto legal de nove vezes seu patrimônio líquido e viabilizando operações de crédito superiores a R\$ 30 bilhões, além de permitir a gestão segura dos recursos de estoque do FNDCT (estimados em R\$ 22 bilhões até 2028).

171. Na sequência, o Secretário Executivo reconheceu que a notícia da capitalização da Finep coloca as operações do FNDCT em um novo patamar até 2028, horizonte da Lei 15.184/2025, e enfatizou que este novo contexto obriga o CD a reexaminar e rever elementos da política de crédito e da estratégia do Fundo que foram deliberados anteriormente em maio/2025, pois o cenário original daquelas discussões estava superado.

172. Os conselheiros representantes da SBPC e ABC registraram ressalvas e preocupações. Por exemplo, para a SBPC o direcionamento do estoque do FNDCT apenas para operações reembolsáveis deveria ser condicionado à inclusão de critérios mandatórios para a concessão de crédito às empresas, como a exigência de participação técnico-científica de pesquisadores com doutorado residentes no Brasil e a obrigatoriedade de parcerias formais com ICTs nacionais e, ainda, a destinação de no mínimo 15% do valor contratado para essas instituições. Segundo a entidade, a condicionalidade visaria garantir que o crédito concedido promova retorno direto e estratégico para a infraestrutura científica e tecnológica do país. A esse respeito, houve concordância de parte do conselheiro-presidente da Finep, o qual sugeriu ainda a inclusão de critérios como conteúdo local e propriedade industrial.

173. O conselheiro representante da ABC, por sua vez, alertou que a destinação de R\$ 22 bilhões do estoque do FNDCT exclusivamente para o reembolsável criaria grave desequilíbrio, o que exigiria medidas urgentes de compensação. Propôs, então, a adoção de critérios de contrapartida, vinculando o empréstimo à colaboração obrigatória com ICTs e à contratação de doutores, como forma de alavancar o Sistema Nacional de C&T e usar o crédito em projetos de risco tecnológico.

174. Encaminhando a deliberação, o Secretário Executivo propôs que o Conselho aprovasse o aditivo de R\$ 1,8 bilhão para o PAI 2025, mantendo os termos já discutidos em maio, visto que se tratava apenas de uma ampliação de 25% na ação. No entanto, endossou que, para o PAI de 2026, é fundamental trazer a discussão sobre a estrutura de incentivos e contrapartidas adequadas para as operações de crédito, reforçando que o objetivo é estabelecer uma única e coesa política estratégica de crédito na Finep, que abarque os novos patamares de operação. Com isso, a proposta de resolução foi posta em deliberação e aprovada por unanimidade.

175. Na reunião do CD ocorrida em 10/12/2025, a temática do uso do superávit financeiro não voltou a ser abordada. Na ocasião, foram definidos o calendário e as pautas para o exercício seguinte, com previsão de deliberação a respeito do PAI 2026-2030 na primeira reunião, prevista para 25/3/2026.

176. Considerando a demanda reprimida por recursos reembolsáveis (R\$ 11 bilhões - R\$ 7,3 bilhões) documentada na primeira versão do PAI 2025, a superveniência da Lei 15.184/2025 (que excepcionou o percentual desses recursos para além de 50%), a decisão tomada pelo CD em reunião de 29/10/2025 (aditando o PAI 2025 em R\$ 1,8 bilhão), e a edição da Lei 15.318, de 23/12/2025 (que abriu crédito adicional de R\$ 14,2 bilhões em favor da rubrica recursos reembolsáveis), o Conselho Diretor, por meio da Resolução CD/FNDCT/MCTI 6, de 31/12/2025, publicado no DOU de 21/1/2026, aprovou a suplementação em questão, elevando a previsão de empréstimos do FNDCT à Finep ao total de R\$ 9,1 bilhões em 2025. Como consta na figura 20, o FNDCT liquidou R\$ 9,1 bilhões do orçamento de reembolsáveis, complementando o 24º empréstimo à Finep, conforme previsto no PAI/2025.

177. Quanto ao crédito adicional aberto no final de 2025 (R\$ 14,2 bilhões, por meio da Lei 15.318/2025), verifica-se que parte dele (R\$ 1,8 bilhão) foi utilizada para atender a demanda reprimida de operações reembolsáveis já sinalizada no PAI/2025, tendo sido objeto de empenho e liquidação de imediato. Com isso, entende-se, restou satisfeita a necessidade de repasses à Finep documentada no PAI/2025 para aplicações em operações de crédito. Apesar disso, o CD/FNDCT

decidiu empenhar todo o valor do crédito adicional aberto em 2025, o que se conclui com base no fato de que, no exercício, o valor empenhado foi exatamente igual ao valor do orçamento atualizado aprovado - R\$ 23,3 bilhões (v. figura 20).

178. Os fatos narrados demonstram que o empenho do crédito orçamentário de 2025 para empréstimo à Finep pelo valor total de R\$ 23,3 bilhões não se coadunou com o montante definido pelo CD/FNDCT, que aprovava apenas R\$ 9,1 bilhões no PAI 2025. O cuidado observado pela Finep, registrado em ata de 29/10/2025, de empenhar o crédito adicional de R\$ 1,8 bilhão somente após sua autorização pelo CD, não se estendeu ao crédito aberto pela Lei 15.318/2025, uma vez que, ao fim e ao cabo, todo o montante de R\$ 23,3 bilhões autorizado na LOA veio a ser empenhado dentro do exercício. Assim, foram empenhados R\$ 14,2 bilhões (23,3 bi - 9,1 bi) a mais do que o previsto no PAI 2025.

179. Como acima relatado, na reunião do CD de 29/10/2025, concluiu-se que a possibilidade de usar o estoque acumulado do FNDCT até 2028 em operações reembolsáveis ensejaria a necessidade de profunda rediscussão da política de crédito do FNDCT, o que, naturalmente, não tinha ocorrido até 31/12/2025, uma vez que o próximo ciclo dos Planos Anuais de Investimento (2026-2029) está previsto para ser discutido e deliberado na reunião de 25/3/2026.

180. Além disso, não há notícias de que a capitalização da Finep tenha ocorrido até 12/1/2026, pelo menos, data em que o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) divulgou nota de Fato Relevante sobre a matéria (peça 67), declarando, em suma, que não recebeu deliberação formal da União ou de qualquer autoridade competente determinando a transferência de ações excedentes ao controle para a Finep, nem tampouco celebrou tratativas, negociações, acordos ou entendimentos visando movimentação (alienação) de ações no mercado. Até 1/3/2026, o BNB não havia divulgado novos fatos relevantes a respeito. Segundo relatado pela Finep nas reuniões do CD, a aplicação dos R\$ 22 bilhões de saldo financeiro do FNDCT - dos quais, até o momento, foram liberados R\$ 14,2 bilhões - dependerá da capitalização da agência, que é submetida a limites prudenciais dispostos em norma.

181. Assim, verifica-se que o empenho da integralidade do crédito adicional aberto pela Lei 15.318/2025, em dezembro de 2025, foi efetuado a despeito da falta de capacidade legal da Finep em efetivamente contratar mais empréstimo junto ao FNDCT.

182. Outro ponto é que o PL 26/2025 que propôs a liberação de parte do saldo financeiro do FNDCT (mais precisamente de R\$ 14,2 bilhões de um total de R\$ 22 bilhões), de iniciativa do Poder Executivo, não trouxe qualquer justificativa ou motivação para a proposta. Segundo a exposição de motivos elaborada pelo MPO, a suplementação pretendida visava ‘prover recursos para financiamento reembolsável que se destina ao apoio de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, inovação e difusão tecnológica e tem como objetivo o aumento da competitividade da indústria nacional’.

183. Como visto, pelo que consta na Exposição de Motivos, não houve esboço de análise *ex-ante*, de discussão de usos alternativos do saldo financeiro do FNDCT dentro de outras iniciativas de CT&I, da aderência da proposta à própria ENCTI, de seu custo-benefício ou de eventuais efeitos ou externalidade negativas dela decorrentes. Em relação a este ponto, trata-se situação também observada na já mencionada auditoria realizada pela AudFiscal/TCU (TC 025.632/2024-8), ainda não apreciada, em que se constatou intenso aumento no volume de recursos repassados do FNDCT para a Finep, para aplicação em operações reembolsáveis, sem que se tivessem sido apresentada análise *ex-ante* ou avaliação de impactos fiscais decorrentes.

184. Trabalhos anteriores do Tribunal vêm apontando, em relação à gestão do FNDCT, a necessidade de implementar ou aperfeiçoar o planejamento de longo prazo, foco em resultados e um sistema de monitoramento e avaliação (SMA) efetivo para retroalimentar melhorias contínuas de desempenho (Acórdãos 693/2022, 144/2024 e 2.642/2024, todos do Plenário do TCU).

185. É de notar que o Plano Anual de Investimentos - Reembolsáveis 2025, como os anteriores, limitou-se a definir, a partir do orçamento inicialmente autorizado na LOA (R\$ 7,3 bilhões), o quanto seria efetivamente emprestado à Finep no exercício (em face da demanda apresentada pela empresa). Não houve qualquer tentativa de estimar ou definir investimentos plurianuais, como vem

sendo feito no caso dos planos dos não reembolsáveis dentro do permissivo do art. 14 da Resolução CD/FNDCT 845/2024 (v. pág. 16-19 do PAI 2025 - Não reembolsáveis). De fato, na reunião do CD ocorrida em 28/5/2025, o Secretário-Executivo explicou que o novo regulamento do FNDCT, aprovado no final de 2023, passou a permitir a elaboração de um planejamento plurianual de cinco anos (ano corrente mais quatro anos), com horizonte até 2029. Embora o compromisso efetivo de investimento ainda dependesse de autorização da LOA para 2025, já estaria autorizado pelo Conselho um montante de R\$ 96 bilhões para o período 2025-2029, com R\$ 48 bilhões em cada modalidade. O fato é que essa visão plurianual não foi efetivamente levada a cabo no caso do PAI reembolsáveis, como, aliás, demonstra o fato de que o plano relativo a 2025, aprovado em maio, não trazer qualquer consideração a respeito da possibilidade ou intenção de acelerar os esforços no sentido liberar e direcionar a utilização do saldo financeiro do FNDCT, no valor de R\$ 22 bilhões. Como visto, já em agosto/2025 o Congresso viria a aprovar a Lei 15.184/2025 - com parecer favorável do Poder Executivo -, sendo que a liberação efetiva do crédito orçamentário viria a se concretizar em dezembro, com a Lei 15.318/2025.

186. Como já se observava no relatório do Acórdão 693/2022-TCU-Plenário, perde-se, com isso, a oportunidade de o CD/FNDCT ampliar o horizonte de análise e de definir uma visão estratégica e de longo prazo para a carteira de crédito da Finep, trazendo à luz temas como a efetividade do financiamento à inovação e sustentabilidade do FNDCT ao longo do tempo.

187. No item 1.6.2.1. do Acórdão 2.642/2024-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao CD/FNDCT a elaboração de estudo conclusivo sobre o percentual recomendado para alocação entre recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, considerando, entre outros elementos, os objetivos estratégicos da política de fomento à CTI, a adequação dos instrumentos de apoio do FNDCT em função do risco tecnológico, a relação risco/retorno das operações reembolsáveis e avaliações disponíveis sobre a efetividade das modalidades e instrumentos de apoio e dos diferentes produtos desenvolvidos pela Finep. O estudo em tela deveria subsidiar futuras revisões dos planos anuais de investimento.

188. A respeito, a SBPC e a ABC encaminharam carta conjunta ao Tribunal, em 8/12/2025 (peça 68), registrando que, para os exercícios de 2023 a 2025, decisões unânimes do CD, sem abstenção, vêm recomendando a proporção de 60% para não reembolsáveis e 40% para reembolsáveis, a qual decorreria de análises técnicas, dados estatísticos atualizados e avaliação colegiada da conjuntura nacional de CT&I, em conformidade com os objetivos legais do FNDCT. Em complemento, as entidades acrescentaram que as recomendações emanadas do CD/FNDCT não vêm sendo acatadas pela área de planejamento, que sistematicamente vem alocando recursos reembolsáveis ordinários pelo máximo de 50% previsto em lei.

189. Apesar disso, continuam as entidades, o CD/FNDCT decidiu instituir grupo de trabalho sobre a distribuição dos recursos reembolsáveis e não reembolsáveis do Fundo, para fins de assessoramento ao Conselho Diretor, cujas conclusões embasarão a proposta orçamentária para o exercício de 2027. Sobre isso, verificou-se que o referido GT foi formalizado por meio da Resolução CD/FNDCT 1, de 19/1/2026.

190. O que se tem, portanto, é um cenário de indefinição quanto ao futuro desenho da política de crédito com recursos do FNDCT no PAI 2026-2029, à capacidade legal de a Finep operar os recursos adicionais (dependente da capitalização), à distribuição entre reembolsáveis e não reembolsáveis que o CD venha a julgar pertinente e, por fim, quanto à decisão que afinal será tomada pela área econômica a respeito.

191. Saindo da esfera dos instrumentos de planejamento para os de análise de desempenho, foram avaliados os relatórios de resultado do FNDCT de 2023 e 2024. O que se pôde observar foram relatórios em que as metas são frequentemente apresentadas como diretrizes estratégicas e alocações orçamentária (exemplos: alinhamento à NIB, ao PPA, às metas do Programa Mais Inovação etc.). Quanto aos resultados, nota-se que os relatórios focam em indicadores de esforço (projetos contratados, ICTs atendidas etc.) e execução orçamentária e financeira, sendo falhos, no entanto, em apontar impactos efetivos ou mesmo mudanças na realidade associadas à atuação do FNDCT, o que contraria norma de envergadura constitucional (art. 37, § 16). Em suma, os

relatórios de resultado analisados são documentos com foco no esforço empregado e nos recursos dispendidos, e não nas mudanças alcançadas.

192. As falhas na governança do FNDCT aqui relatadas, que vêm sendo apontadas desde fiscalizações anteriores deste Tribunal, destoam do significativo aumento no volume de operações, em particular as reembolsáveis, objeto desta auditoria. Com efeito, a carteira de crédito com recursos do FNDCT saltou de R\$ 2,2 bilhões em 2019 para R\$ 9,1 bilhões em 2025, com a perspectiva de que sejam injetados na operação mais R\$ 22 bilhões, oriundos de superávits financeiros.

193. Não se desconhece o hiato em investimentos - e em resultados - que o país precisa superar para se posicionar de forma relevante em termos de inovação. E, da mesma forma, da urgente necessidade de ampliar investimentos privados em P&D, sendo as operações do FNDCT cruciais para esse objetivo. Entretanto, é exatamente por estes motivos que a expansão das operações reembolsáveis deveria estar acompanhada de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação robustos. Da forma como vem sendo impulsionado o volume de recursos para crédito à inovação - descasada da definição e mensuração de objetivos e resultados estratégicos e qualitativos - amplia-se consideravelmente o risco de ineficácia e inefetividade da política de estímulo a CT&I calcada de forma tão central em operações reembolsáveis.

194. No texto do Projeto de Lei 847/2025, assim se conclui a Justificativa que embasou a proposta que viria a resultar na Lei 15.184/2025, flexibilizando o percentual de reembolsáveis, o que viabiliza a utilização de todo o superávit financeiro do FNDCT nesta modalidade (grifos nossos).

‘Tendo em vista o atual arcabouço fiscal, a aprovação da presente proposta canalizaria recursos para a modalidade reembolsável, dando ao FNDCT maior capacidade para realizar operações sem comprometer regras fiscais, mantendo a regra de, no mínimo, 50% dos recursos voltados ao não reembolsável na elaboração da LOA.

Sua não aprovação, por outro lado, mantendo recursos não reembolsáveis e reembolsáveis no patamar atual da LOA, esterilizaria cerca de R\$ 20 bilhões que hoje poderiam ser utilizados para empréstimos, estimulando a inovação.

Tal aperfeiçoamento permitiria ampliar a oferta de linhas de crédito destinadas a projetos que estimulam o desenvolvimento tecnológico de empresas, sem que isso produza qualquer impacto primário nas contas da União.

A proposta combina estímulo à ampliação do produto potencial e estabilização da economia com responsabilidade fiscal. Sem efeitos no resultado primário, induz investimentos no desenvolvimento tecnológico, especialmente aqueles que permitem ganhos de produtividade industrial. Segundo Antolin-Diaz e Surico (2022), a política fiscal pode ter efeitos positivos de longo prazo por meio do estímulo a investimentos estruturantes, levando a um efeito multiplicador superior.

A proposta amplia significativamente a qualidade do orçamento público, viabilizando a aplicação de recursos que implicam mudanças produtivas estruturais e tendem a impactar o tecido produtivo e a geração de empregos de qualidade, contribuindo para o aumento recorrente da arrecadação.’

195. Os dois últimos parágrafos, nos trechos grifados, traduzem exatamente a preocupação aqui tratada, ou seja, a de que o aumento exponencial das operações reembolsáveis, desacompanhada do aperfeiçoamento dos complexos mecanismos de governança do FNDCT, não resultem nas mudanças estruturais e de longo prazo preconizadas pela Economia da Inovação. Pelo contrário, na falta de controles por resultados, é plausível concluir que o aumento cada vez maior no volume de operações de crédito leve ao atendimento de projetos com cada vez menos potencial de inovação.

196. Os demais trechos grifados sinalizam o risco de que a opção política pela utilização dos superávits financeiros somente em operações reembolsáveis, que não afetam o resultado primário, tenha mais ligação com injeções fiscais do que com objetivos estratégicos da política de inovação. Alguns excertos sinalizam a ideia de que, diante do arcabouço fiscal, que impede o aumento da

execução de operações não reembolsáveis, adotou-se solução do tipo ‘segundo ótimo’, qual seja aplicar todos os recursos em operações de crédito - independentemente de uma definição clara dos resultados a alcançar, de um plano estratégico de execução e, enfim, de uma definição de que valor seria adequado segundo objetivos da política pública de inovação. Nota-se, por fim, o risco de utilização de recursos reservados para financiamento de CT&I como forma de estímulo à atividade econômica e ampliação do Produto Nacional, ou seja, como instrumento de política fiscal, o que é um desvirtuamento dos objetivos do FNDCT estabelecidos na Lei 11.540/2007 (‘financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País’).

197. Em relação ao cerne deste achado, que é o descompasso entre o crescente volume de recursos reembolsáveis e as fragilidades na estrutura de governança do FNDCT, não serão formuladas propostas específicas de deliberação, pois já estão sendo feitas proposições estruturantes a respeito em outras partes deste Relatório, inclusive a comunicação de seu teor a atores políticos relevantes (v. item 233.6).

198. Ainda sobre este ponto, é importante registrar avanços na governança do FNDCT identificados pela equipe de auditoria, tais como: a criação dos GT de governança e de distribuição (este com a incumbência de elaborar estudo e proposta técnica acerca do percentual mais adequado entre operações reembolsáveis e não reembolsáveis), a continuidade do processo de definição de modelos lógicos de intervenção (imprescindíveis para ancorar mecanismos de M&A, atualmente em análise pelo CD/FNDCT após denso processo de construção participativa), a definição de prazo para apresentação de uma sistemática completa de M&A (que será objeto de deliberação na reunião de março/2026), e, por fim, a expedição da já mencionada Resolução CD/FNDCT 5, de 2/12/2025, que aprovou diretrizes para aplicação de recursos reembolsáveis oriundos do FNDCT (o que constitui tentativa de nortear a carteira de crédito operada pela Finep, iniciativa de que não se tinha notícia em períodos anteriores).

199. Retomando os eventos narrados anteriormente, no que toca à execução orçamentária dos recursos reembolsáveis em 2025, é possível concluir que foram emitidos empenhos em montante bastante superior (R\$ 23,1 bilhões) ao que tinha sido aprovado no respectivo Plano Anual de Investimento (R\$ 9,1 bilhões). Dito de outro modo, dos R\$ 23,3 bilhões empenhados em 2025 à conta de recursos reembolsáveis, R\$ 14,2 bilhões não estavam previstos no PAI 2025, não sendo plausível, para esta parte, configurar que se tratava de uma obrigação do FNDCT para com a Finep naquele exercício, uma vez que a política de crédito estava ainda por ser debatida e reformulada pelo CD. A inexistência de uma obrigação minimamente exigível, nesta situação, afronta o disposto no art. 58 da Lei 4.320/1964.

200. Pelo dispositivo legal, empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Na situação em tela, não é plausível considerar como ‘condição a ser implementada’ a própria ausência de deliberação do CD/FNDCT quanto à política de crédito - que está por ser profundamente revisada, como já se anunciou.

201. Constata-se, portanto, a prática de emissão de empenho como mera forma de preservar o crédito orçamentário, evitando sua devolução ao Órgão Central, o que contraria o dispositivo mencionado e desvirtua a contabilidade pública. Por outro lado, nas circunstâncias do caso concreto, em que a Lei autorizativa do crédito adicional veio a ser publicada no DOU somente em 24/12/2025, exigir conduta diversa por parte do gestor mostra-se medida de considerável impacto, que resultaria na anulação do crédito e, provavelmente, em mover pela segunda vez a máquina legislativa para apreciar nova proposta de abertura de créditos adicionais em outra oportunidade. Nessa situação, entende-se como bastante, para o caso, **dar ciência** à Finep, na condição de Secretaria Executiva e responsável pela execução orçamentária do FNDCT no Siafi, e ao CD/FNDCT, na condição de instância superior de governança, de que a emissão de empenhos à conta de operações reembolsáveis (Programa 0902 - Operações Especiais: Financiamento com retorno), ocorrida em 29/12/2025 pelo valor total de R\$ 14.188.179.477,00 (peça 69), não encontrou amparo no Plano Anual de Investimentos não Reembolsáveis, na redação a este dada

pela Resolução CD/FNDCT 6/2025, a qual havia autorizado a concessão de empréstimos à Finep apenas até o montante de R\$ 9.146.210.036,00, de modo que, no caso concreto, não restou regularmente constituída a obrigação de futuro pagamento por parte do FNDCT, em afronta ao art. 58 da Lei 4.320/1964.

3.3.3 Orçamento do FNDCT não retrata o efetivo custo da política de crédito à inovação após a introdução da Taxa Referencial (TR) como juros remuneratórios do Fundo

202. Conforme demonstrado neste trabalho, a Finep concede financiamentos com custo atrelado à Taxa Referencial (TR), remunerando o FNDCT em patamar inferior ao custo de captação do Tesouro Nacional, definido metodologicamente como o Custo Médio de Emissão dos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi), e, inclusive, abaixo do histórico inflacionário do país. A diferença entre o custo de captação do Tesouro Nacional e o custo contratual dos empréstimos concedidos pelo FNDCT à Finep configura subsídio de natureza creditícia (benefício implícito), o qual, por questão de transparência, deve ser apurado e divulgado, nos moldes do que já ocorre em relação ao BNDES.

203. No tocante aos benefícios implícitos da política, decorrentes da captação de recursos à Taxa Referencial, portanto em patamar inferior à Taxa Selic e à inflação, adotou-se como parâmetro de comparação a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por se tratar de instituição que já foi objeto de diversos questionamentos e análises a respeito desse tipo de operação.

204. Assim, no que concerne ao cálculo do custo dos subsídios implícitos, não foi identificado, no sítio eletrônico da Finep, campo específico que apresente tais informações. Por outro lado, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, encontram-se publicações referentes aos subsídios implícitos do BNDES e aos subsídios explícitos tanto do BNDES quanto da Finep.

205. O art. 8º, § 2º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) estabelece o dever de transparência quanto às obrigações e responsabilidades assumidas por empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica em condições distintas daquelas aplicáveis às empresas privadas do mesmo setor. Nessas hipóteses, os respectivos custos e receitas devem ser discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive sob a ótica contábil.

206. Nesse sentido, mostra-se relevante que a empresa pública proceda à divulgação dos custos relacionados a tais obrigações, inclusive em perspectiva prospectiva, considerando, entre outros aspectos, os créditos já contratados com o FNDCT. Como referência, cita-se, por exemplo, o Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional, publicado pelo Ministério do Planejamento.

207. Diante do exposto, conclui-se que não foram localizados, no âmbito desta auditoria, os custos implícitos dos subsídios concedidos aos financiamentos. Espera-se que a divulgação dessas informações contribua para ampliar a participação social na política, aperfeiçoar o controle social e fortalecer a imagem e a confiança na gestão da política pública.

208. Deixa-se de se propor deliberação a respeito do achado, pois o tema está sendo abordado no contexto no já mencionado Relatório de Auditoria objeto do TC 025.632/2024-8, ainda não apreciado no mérito, em que se constatou, entre outros achados, a falta de transparência quanto aos subsídios creditícios concedidos.

4. NÃO ACHADOS DE AUDITORIA

4.1 A Câmara Técnica de Políticas de Inovação tem exercido efetivamente as funções atribuídas pela Lei?

209. Nesse ponto, foram encaminhados questionamentos ao MCTI e à Finep acerca da atuação da CTPII, com o objetivo de avaliar a efetividade das decisões adotadas por aquela Câmara. Registra-se, contudo, que apenas o MCTI apresentou resposta à diligência. Na manifestação encaminhada, o Ministério informou que as atribuições da CTPII foram absorvidas pelo Conselho Diretor, em decorrência do disposto na Lei 11.540/2007.

210. Em razão da transferência de competências da CTPII para o Conselho Diretor, a subquestão

de auditoria relativa à atuação daquela Câmara restou prejudicada, uma vez que o colegiado não mais desempenha as funções originalmente previstas.

4.2 Existem regras de negócio, especificações ou configurações técnicas do Sistema Crédito que assegurem a integridade, acurácia e rastreabilidade dos registros de operações?

211. Identificou-se como ponto relevante a necessidade de observância de boas práticas de tecnologia da informação para assegurar a integridade, rastreabilidade e auditabilidade dos dados nos sistemas analisados. Nesse sentido, foi solicitado à Finep que detalhasse os atributos e regras de negócio implementados nos sistemas Crédito e Sisgon, com foco no registro e controle do fluxo decisório das operações, incluindo informações como data e hora das análises, identificação de pareceristas ou instâncias decisórias, resultados, logs de acesso, entre outros. Também foi questionado como a integridade dessas informações é garantida.

212. Em resposta inicial, a Finep informou que os sistemas registram cada etapa de execução, identificando o responsável, o momento da ação e mantendo o histórico das versões anteriores, acessível para consulta. Relatou ainda que há registro de *login* e *logout* de usuários e que os processos de negócio permitem devolução, reinício ou correção de etapas, preservando o histórico.

213. Para maior detalhamento, foi encaminhada nova diligência solicitando especificações sobre os requisitos de integridade, segurança e rastreabilidade implementados no Sistema Crédito, bem como evidências documentais. Em resposta, a Finep esclareceu que o Sistema Crédito opera na Plataforma Acelera, baseada em frameworks Java, que oferece nativamente mecanismos de integridade, rastreabilidade e segurança, como login único, controle de acesso baseado em papéis (RBAC), registro de logs de acesso e execução, uso de certificados digitais (HTTPS), proteção contra SQL *injection*, controle de versão e histórico de alterações, validação de dados (*checksum*), política de backup e segregação de ambientes (produção, homologação, validação e desenvolvimento).

214. A empresa detalhou que cada atividade de usuário possui formulário associado, personalizado conforme o tipo de tarefa, cujas informações são armazenadas em banco de dados corporativo com acesso restrito a administradores. Os metadados incluem identificação do responsável, data de criação e atualização, e vínculo ao projeto correspondente. Todas as operações exigem autenticação de usuário, com logs mantidos para cada sessão.

215. Adicionalmente, a Finep informou que os processos de negócio relacionados à operação de crédito são especificados pela área de negócios, mapeados em notação BPMN e executados por um orquestrador de processos da plataforma tecnológica. Esse arranjo assegura controle, padronização e rastreabilidade nas operações e decisões associadas ao crédito.

216. Em reunião virtual realizada com a equipe de Tecnologia da Informação da empresa pública, foram apresentados alguns requisitos de segurança esperados para os sistemas. Para a devida evidencição desses requisitos, foi solicitada a apresentação de normativo específico para a área, de caráter transversal, aplicável a todos os sistemas, contemplando os controles de segurança da informação. Em resposta, foi indicado um manual destinado a usuários externos.

217. Na sequência das pesquisas, a equipe identificou o normativo ‘P-GES-005/17 - Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic/Finep)’, bem como do Plano Estratégico de TIC/Finep 2025-2027, nos quais foram encontradas diretrizes de nível elevado de abstração. Identificou-se, assim, o risco de que os controles de TI da Finep não estejam devidamente documentados.

218. Considerando que esta fiscalização não teve como foco específico a área de Tecnologia da Informação e que o escopo e o desenho da auditoria não permitiram análise mais aprofundada desse tema, entende-se prudente analisar o ponto em fiscalizações futuras da equipe técnica, por não haver elementos e segurança suficientes para se afirmar que não há normativo específico estabelecendo controles fundamentais para os sistemas de TI.

5. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

219. No curso da auditoria, foram identificados outros possíveis riscos, os quais não puderam ser aprofundados por estarem fora do escopo da fiscalização. Assim, com base no tema examinado e nas situações, evidências, incentivos e impactos identificados, mostra-se relevante que, em momento oportuno, os seguintes aspectos possam vir a ser abordados:

- a) normatização dos controles de TI;
- b) aperfeiçoamento do apoio fornecido a conselheiros do FNDCT, tal como informações circunstanciadas e tempestivas, como subsídio para a tomada de decisão;
- c) decisões monocráticas adotadas pela presidência do Conselho Diretor do FNDCT (frequência, aderência ao Regimento Interno do Conselho, transparência e controle);
- d) análise da proporção de decisões monocráticas da presidência do CD/FNDCT tempestivamente apreciadas;
- e) questões específicas relacionadas à operacionalização e materialização da segregação de funções, especialmente no tocante à contabilidade e aos processos de elaboração do PAI, de proposição do orçamento do FNDCT e do ressarcimento das despesas da Finep pelo FNDCT;
- f) tempestividade das decisões do Conselho Diretor, considerando a frequência de reuniões anuais definida no Regimento Interno;
- g) fluxo decisório das operações não reembolsáveis e dos créditos descentralizados.

6. CONCLUSÃO

220. A presente fiscalização teve como objetivo principal analisar os fluxos decisórios do sistema FNDCT/Finep, com vistas ao aperfeiçoamento da governança e à preservação da integridade da política pública de fomento à ciência, tecnologia e inovação.

221. Nesse contexto, registra-se que o FNDCT constitui fundo de natureza contábil-financeira e configura-se como o principal financiador da política de ciência, tecnologia e inovação no país. Instituído em 1969, o Fundo passou por poucas alterações em sua estrutura e em seu arranjo de governança ao longo do tempo, apesar da evolução de referenciais e frameworks voltados ao aprimoramento dos resultados das políticas públicas e das práticas de gestão no setor privado.

222. A estrutura atual de governança do Fundo é exercida pelo Conselho Diretor (CD), cuja composição abrange representantes de entidades públicas e privadas. Regimentalmente, o colegiado se reúne duas vezes ao ano, mas em 2005 reuniu-se quatro vezes, ordinariamente.

223. Ocorre que o Conselho Diretor desempenha atribuições relevantes e complexas, como o estabelecimento de diretrizes, o monitoramento e a avaliação da política, bem como a apreciação de balanços. Não obstante, conforme informação prestada pelo MCTI, o CD dispõe de estrutura administrativa insuficiente para a adequada execução dessas competências. Ademais, verifica-se que, tanto na estrutura de governança quanto na Secretaria Executiva do Fundo, há participação da empresa pública Finep, que, simultaneamente, exerce funções de gestão operacional como agência de fomento.

224. Essa participação direta da unidade gestora na estrutura de governança não é recomendada pelos principais frameworks de governança pública e privada, especialmente em razão da possibilidade de a instituição participar da avaliação e do monitoramento de sua própria atuação. Tal cenário é ainda mais sensível em situações em que possam existir interesses potencialmente contrapostos entre a instância de governança e a entidade executora, em linha com os riscos descritos na teoria da agência.

225. No caso concreto, tais riscos são agravados pelas peculiaridades do modelo de negócio. A finalidade da política apoiada pelo FNDCT é promover investimentos em inovações de maior risco e de difícil financiamento no mercado privado. Entretanto, a Finep, como agente executor, está sujeita a incentivos econômicos que favorecem operações com maior lucratividade e menor risco de crédito, resultando em incremento de lucro e, por consequência, em maior potencial de

distribuição de participação nos resultados e remuneração variável. Esse arranjo tende a direcionar parte relevante do financiamento para inovações de menor risco e para empresas de maior porte, com melhor acesso a crédito, inclusive em mercados internacionais, o que pode se afastar do objetivo original.

226. A existência de potencial conflito de interesses entre o Fundo e a Finep já foi objeto de apontamentos em trabalhos anteriores do TCU e da CGU. Um exemplo desse risco é a alteração de taxa de juros devida pela Finep ao FNDCT, em que se verificou aumento expressivo do lucro da Finep e correspondente redução da receita de juros do Fundo, com forte correlação identificada pelo coeficiente de Pearson. Este fato sinaliza a possibilidade de captura parcial dos resultados do Fundo pela gestora.

227. Outras condições que favorecem a captura da governança pela gestão dizem respeito à ausência de estrutura de apoio especializada ao Conselho Diretor, como comitês de auditoria ou instâncias técnicas de assessoramento ao Fundo. Conforme já registrado, o CD é composto por pessoas de destaque em suas respectivas áreas de atuação, que se reúnem geralmente quatro vezes ao ano e não são remuneradas. Não obstante essa qualificação, as competências atribuídas ao Fundo demandam conhecimentos especializados em administração, contabilidade, direito, finanças públicas, gestão de riscos, entre outros. Na ausência dessa expertise de apoio, aumenta o risco de que os dados encaminhados sejam recebidos de forma acrítica e de que as decisões não sejam tomadas de maneira plenamente informada.

228. Na mesma linha, a estrutura administrativa disponibilizada pelo Ministério ao Fundo mostra-se insuficiente, conforme reconhecido pelo próprio órgão, que a considera incapaz de realizar tarefas de maior complexidade. Ademais, identificou-se desproporção relevante entre a estrutura dedicada ao Fundo e a estrutura global da pasta: embora o Fundo trabalhe com montantes significativos de recursos, a área responsável por sua supervisão conta com aproximadamente 20 servidores à disposição, em contraste com cerca de 3.000 servidores no restante do Ministério.

229. No que se refere à integridade, a análise em nível de governança indicou inexistência de tratamento específico para partes relacionadas envolvendo integrantes do CD, do CCF e CGs. Não foram localizadas previsões normativas que estabeleçam a obrigatoriedade de declaração de conflito de interesses, tampouco mecanismos para rastreamento sistemático desses conflitos.

230. A fragilidade desses controles foi evidenciada pelo cruzamento de vínculos entre conselheiros e projetos contemplados na modalidade de crédito direto. Esse cruzamento identificou 2 relações com 1 vínculo, 4 relações com 2 vínculos e 226 relações com 3 vínculos. Embora a análise efetuada não tenha pretendido apontar irregularidades, o número de relações identificadas demonstra exposição a risco relevante e reforça a necessidade de controles mais robustos de integridade.

231. Sob a perspectiva operacional da Finep, verificou-se a existência de controles alinhados a frameworks de referência. Foram identificadas, entre outras medidas, exigência de declaração de conflito de interesses, tratamento mais restritivo em relação a parentes em linha reta de diretores e fluxo de aprovação de projetos formalmente definido. Contudo, não se constatou previsão normativa de rodízio ou de sorteio dos responsáveis pelas funções de análise, supervisão e aprovação de projetos, nem a existência de trilhas ou mecanismos estruturados de busca ativa de conflitos de interesse.

232. Apesar de a Finep apresentar controles mais estruturados do que aqueles observados na governança do Fundo, a ausência de determinados mecanismos aumenta a exposição a riscos de integridade, conforme revela o número de relações entre cargos e setores centrais de avaliação e aprovação de projetos. Foram identificadas, na esfera operacional, 3 relações com 1 vínculo, 3 relações com 2 vínculos e 144 relações com 3 vínculos. Esses quantitativos sugerem concentração relevante de relações e reforçam a conveniência de adoção de práticas adicionais de mitigação de risco.

233. A análise preliminar dos vínculos mais próximos não indicou irregularidades evidentes. Todavia, o volume de relações identificado recomenda cautela e indica a necessidade de adoção de

controles consagrados em referências de governança e integridade do setor público e do setor privado, a fim de reduzir a exposição a conflitos de interesse e à captura decisória.

234. Por fim, a avaliação da transparência ativa, sob a ótica do controle social, demonstrou que não foram localizadas, nos canais oficiais de divulgação, informações sobre projetos reprovados, condições de financiamento, tempo de aprovação e custos implícitos dos subsídios concedidos aos financiamentos. Esses elementos são fundamentais para possibilitar o controle concorrencial, o escrutínio público e a avaliação externa dos resultados.

235. A verificação do cumprimento das decisões da CTPII restou prejudicada em razão da absorção de suas competências pelo Conselho Diretor, conforme informado pelo MCTI. Quanto à integridade dos dados no sistema de crédito da Finep, as informações não apresentaram evidências conclusivas, de modo que não é possível avançar na análise desse ponto específico apenas com o conteúdo disponibilizado.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

236. Nesses termos, propõe-se:

a. Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art.11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no Manual do Conselheiro da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, no Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e Outros Entes Jurisdicionados do Tribunal de Contas da União e nos Princípios de Governança Corporativa do G20/OCDE:

a.1) Instituir normativos prevendo declaração anual de conflito de interesse, tratamento e rastreio de conflito de interesse e partes relacionadas; (Recomendação 3);

a.2) Promover, em articulação com o MGI, o fortalecimento da capacidade institucional do MCTI, mediante a identificação, alocação e provimento de competências técnicas especializadas para o assessoramento do Conselho Diretor do FNDCT, nos termos da Lei 11.540/2007, tendo em vista a necessidade de fortalecer a capacidade de atuação independente do Conselho como instância de supervisão e governança do Fundo;

a.3) Instituir normativo interno, a exemplo de regimento ou ato equivalente, que formalize as competências das unidades do MCTI responsáveis por prestar apoio técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao Conselho Diretor do FNDCT;

b. Recomendar à Finep que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, na norma ISSO 37001, item 5.3.3, na Resolução CGPAR 48/2023, na norma NBC TA 315(R1) do Conselho Federal de Contabilidade, na norma INTOSAI GOV 9100, na Resolução CFC 1.224/2009, no Acórdão 1.913/2019-TCU-Plenário, art. 8, § 2º, da Lei 13.303/2016, bem como nos princípios da Lei de Acesso à Informação e da Constituição Federal, passe a considerar:

b.1) Instituir previsão normativa para sorteio e rodízio de avaliadores; (Recomendação 4);

b.2) Instituir mecanismos de rastreio e afastamento automático da cadeia de avaliação e aprovação dos projetos; (Recomendação 4);

b.3) Publicar dados sobre projetos reprovados, condições de financiamento e tempo de avaliação; (Recomendação 5);

c. Recomendar ao Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art.11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no art. 32, incisos II, III e X da Lei 14.600/2023, no artigo 1º, incisos II, III e X do Decreto 12.102/2024, que realize:

c.1) avaliações, inclusive quanto à necessidade de provimento e/ou redistribuição de cargos, em conjunto com os componentes do Conselho Diretor do FNDCT e com especialistas em governança, com vistas a identificar e definir as necessidades de conhecimentos especializados para apoiar e assessorar os conselheiros no desempenho de suas competências de governança



estabelecidas pela Lei 11.540/2007; (Recomendação 6);

d. Dar ciência à Finep, na condição de Secretaria Executiva e responsável pela execução orçamentária do FNDCT no Siafi, e ao CD/FNDCT, na condição de instância superior de governança, de que a emissão de empenhos à conta de operações reembolsáveis (Programa 0902 - Operações Especiais: Financiamento com retorno), ocorrida em 29/12/2025, pelo valor total de R\$ 14.188.179.477,00 (peça 69), não encontrou amparo no Plano Anual de Investimentos Reembolsáveis, na redação a este dada pela Resolução CD/FNDCT 6/2025, a qual havia autorizado a concessão de empréstimos à Finep apenas até o montante de R\$ 9.146.210.036,00, de modo que, no caso concreto, não restou regularmente constituída a obrigação de futuro pagamento por parte do FNDCT, em afronta ao art. 58 da Lei 4.320/1964; e (item 198)

e. Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática do Senado Federal e à Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara Federal, à Frente Parlamentar Mista da Indústria da Câmara, à Frente Parlamentar Mista de Apoio ao Sistema Nacional de Fomento para o Financiamento do Desenvolvimento da Câmara, à Frente Parlamentar da Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação da Câmara, informando-lhes: que um dos achados identificados neste relatório (item 3.2.1) foi a oportunidade de aperfeiçoar a estrutura de governança do FNDCT no que diz respeito à atuação da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a qual possui atribuições de governança (participação em colegiados deliberativos), de gestão (secretaria-executiva do FNDCT) e operacionais (como principal agência de fomento que opera recursos do FNDCT); que referido aprimoramento na governança do FNDCT demandaria, provavelmente, revisão da Lei 11.540/2007, que instituiu e regula o Fundo; que se trata de achados também já reportados em estudos anteriores do Poder Legislativo, conforme Relatórios produzidos no âmbito da CCTI/Senado em 2016 e 2018 (peças 79 e 80, respectivamente) e, mais recentemente, no contexto do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que elaborou em 2021-2022 Relatório de Avaliação do FNDCT no qual o tema foi lateralmente retomado (peça 81), todos no sentido de apontar a existência de riscos operacionais e de governança em decorrência da apontada falha na segregação de funções; que tais constatações se dão em um contexto de significativo aumento no volume de recursos orçamentários aportados e executados pelo FNDCT, que saltaram de R\$ 2,2 bilhões em 2019 para R\$ 30,6 bilhões em 2025, o que pôde ocorrer após a edição da Lei Complementar 177/2021, que vedou contingenciamentos e limitações de empenho de recursos do Fundo; e

f. Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem: ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia da Presidência da República; à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFC/CGU); à Equipe Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação da Subprocuradoria-Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal (ECT&I-PGF/AGU); à Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea), à Academia Brasileira de Ciências (ABC) e à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com foco na governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), nos fluxos decisórios de aplicação de seus recursos e nas práticas de transparência associadas às operações financiadas pelo Fundo.

2. A fiscalização teve por objetivo avaliar, no período de 2019 a 2025, os mecanismos de governança, os fluxos decisórios e as práticas de transparência: (i) dos investimentos do FNDCT no âmbito de seus colegiados de decisão – Conselho Diretor, Comitê de Coordenação

dos Fundos Setoriais e Comitês Gestores dos Fundos Setoriais –; e (ii) dos processos de aprovação de projetos e definição de condições de financiamento pela Finep, com verificação do cumprimento das diretrizes emanadas do Conselho Diretor.

3. A auditoria originou-se de despacho de 7/10/2025, proferido no TC 017.931/2025-8, em alinhamento com comunicação que formulei ao Plenário no âmbito do TC 025.632/2024-8, na qual destaquei a particular complexidade e materialidade do arranjo FNDCT/Finep e a necessidade de exame aprofundado de sua estrutura de governança.
4. O período abrangido pela fiscalização compreendeu os exercícios de 2019 a 2025, e o volume de recursos fiscalizados totalizou R\$ 65,6 bilhões, correspondente às despesas empenhadas pelo FNDCT no período.
5. O FNDCT foi instituído em 1969 e restabelecido em 1991. A Lei 11.540/2007 estruturou sua governança e atribuiu ao Conselho Diretor competências como aprovar políticas, diretrizes e planos anuais de investimento, analisar prestações de contas, avaliar a execução orçamentária e financeira e acompanhar os resultados das operações financiadas. O Fundo ocupa posição central no financiamento federal à ciência, tecnologia e inovação, inclusive em projetos de maior risco tecnológico e menor disponibilidade de crédito privado. A Finep, empresa pública vinculada ao MCTI, atua como Secretaria-Executiva do Fundo e como principal agência de fomento operadora de seus recursos.
6. A Lei Complementar 177/2021 vedou a imposição de limitações à execução financeira dos recursos vinculados ao FNDCT. A partir desse novo contexto, os valores empenhados pelo Fundo passaram de R\$ 2,2 bilhões em 2019 para R\$ 30,6 bilhões em 2025, o que ampliou a relevância dos mecanismos de governança, integridade, planejamento e transparência. A materialidade dos recursos e a conexão do Fundo com políticas nacionais de CT&I e desenvolvimento produtivo reforçam a importância desta fiscalização.
7. O escopo da auditoria concentrou-se nas operações de Crédito Direto contratadas pela Finep, em razão de sua materialidade e complexidade. Foram excluídas do escopo as operações de subvenção econômica a empresas, examinadas em fiscalização específica conduzida pela Controladoria-Geral da União, e as operações descentralizadas de crédito, utilizadas apenas como parâmetro comparativo quando necessário.
8. A unidade instrutora (AudGestãoInovação) formulou três questões principais de auditoria: (i) se os arranjos de governança do FNDCT vinham sendo aperfeiçoados conforme as melhores práticas recomendadas pelos principais referenciais, diante do aumento da materialidade; (ii) se a definição de condições contratuais e a aprovação de projetos do Crédito Direto estavam alinhadas às melhores práticas de controle e governança corporativa; e (iii) se havia deficiências no planejamento e na transparência orçamentária das operações reembolsáveis.
9. A metodologia compreendeu levantamento documental, entrevistas, testes de aderência a referenciais de governança, análise de fluxos decisórios e procedimentos analíticos. A unidade instrutora examinou regimentos, portarias, instruções normativas, demonstrações financeiras, atas de colegiados e informações extraídas de bases de dados. Também realizou cruzamentos para identificar vínculos entre conselheiros, funcionários de setores-chave da Finep e empresas beneficiárias do Crédito Direto, com a finalidade de avaliar exposição a risco estrutural de integridade, sem apurar condutas individuais.
10. A unidade instrutora identificou três achados.
11. O primeiro achado trata de fragilidades nos arranjos de governança do FNDCT. Segundo o relatório, o aumento expressivo da materialidade do Fundo não foi acompanhado por aperfeiçoamentos proporcionais nos mecanismos de suporte ao Conselho Diretor, de

segregação de funções e de prevenção de conflitos de interesse. A unidade instrutora destacou, em especial, a acumulação, pela Finep, das funções de Secretaria-Executiva, operadora financeira dos recursos e integrante dos colegiados de governança do Fundo.

12. Ainda no primeiro achado, a unidade apontou insuficiência da estrutura de apoio técnico do MCTI ao Conselho Diretor e fragilidades nos mecanismos de declaração, rastreamento e tratamento de conflitos de interesse e partes relacionadas no âmbito da governança do FNDCT.
13. O segundo achado refere-se aos controles operacionais do Crédito Direto. A unidade instrutora reconheceu a existência de fluxo hierárquico de aprovação na Finep, mas apontou lacunas relacionadas à inexistência de sistemática de rodízio ou sorteio de avaliadores, à ausência de rastreamento automático de vínculos entre avaliadores e empresas proponentes e à limitação das informações disponibilizadas em transparência ativa sobre projetos reprovados, condições de financiamento e tempo de avaliação.
14. O terceiro achado trata de deficiências no planejamento e na transparência orçamentária das operações reembolsáveis. A unidade instrutora registrou crescimento expressivo dessas operações em 2025, em razão da Lei 15.184/2025 e do crédito adicional aberto pela Lei 15.318/2025, sem que tivesse sido apresentada, no processo legislativo, análise ex ante dos impactos, avaliação de usos alternativos dos superávits ou estudo de custo-benefício.
15. No mesmo achado, a unidade apontou que os planos anuais de investimento da modalidade reembolsável se limitam a registrar o volume de recursos a ser emprestado à Finep no exercício, sem perspectiva plurianual efetiva e sem metas qualitativas suficientes para aferição de resultados da política pública.
16. A AudGestãoInovação também registrou irregularidade formal nos empenhos relacionados às operações reembolsáveis em 2025. O PAI 2025 autorizava empréstimos à Finep até R\$ 9,15 bilhões. Apesar disso, foram empenhados R\$ 23,3 bilhões no exercício à conta dessas operações, dos quais R\$ 14,2 bilhões acima do montante aprovado e em afronta ao art. 58 da Lei 4.320/1964.
17. O relatório também registrou discussão sobre a divulgação do custo do subsídio creditício implícito associado às operações com recursos do FNDCT. A unidade instrutora, contudo, optou por não propor deliberação específica sobre o tema, por se tratar de matéria examinada no TC 025.632/2024-8.
18. Duas subquestões não resultaram em achados. A análise sobre a efetividade da Câmara Técnica de Políticas de Inovação ficou prejudicada em razão da absorção de suas competências pelo Conselho Diretor. A análise sobre a integridade e a rastreabilidade do Sistema Crédito da Finep não produziu elementos conclusivos suficientes para encaminhamento específico, sem prejuízo de exame futuro em fiscalização própria.
19. O relatório preliminar foi submetido ao MCTI e à Finep para comentários. O MCTI concordou com a proposta de instituição de normativos para declaração e rastreamento de conflitos de interesse, concordou parcialmente com a proposta de fortalecimento da capacidade institucional de assessoramento ao Conselho Diretor e discordou das propostas originais relacionadas à criação de estruturas internas de governança conectadas ao Conselho e à revisão estrutural das competências da Finep.
20. A Finep concordou com as recomendações relativas ao rastreamento automático de vínculos e à ampliação da transparência ativa sobre projetos e condições de financiamento. Em relação à proposta de rodízio de avaliadores, sustentou que a especialização setorial de seus analistas constitui elemento relevante para a qualidade das análises e que o fluxo hierárquico de aprovação mitigaria os riscos identificados. Quanto à ciência relativa ao empenho de

29/12/2025, apresentou esclarecimentos sobre as circunstâncias do ocorrido e indicou condições necessárias à liquidação dos valores.

21. Após a análise dos comentários, a unidade instrutora reformulou a proposta de encaminhamento. Excluiu as recomendações originais de criação de estruturas internas de governança conectadas ao Conselho Diretor e de revisão estrutural das competências da Finep, por entender que a solução estrutural dessas fragilidades depende de alteração da Lei 11.540/2007. Em substituição, propôs comunicação ao Congresso Nacional. Também reformulou a recomendação sobre rodízio de avaliadores, para prever implementação gradual e modulada entre analistas de mesma especialidade setorial, precedida de estudo técnico e projeto de implementação. Por fim, excluiu a proposta de inclusão de conselheiros como partes relacionadas da Finep, após reavaliação da relação custo-benefício da medida.
22. A proposta final contempla recomendações ao MCTI e ao FNDCT para aprimoramento dos normativos de integridade, fortalecimento da capacidade institucional de apoio ao Conselho Diretor e formalização das competências das unidades do MCTI responsáveis por esse assessoramento; recomendação ao MGI para avaliação das necessidades de conhecimentos especializados e de eventual provimento ou redistribuição de cargos; recomendações à Finep sobre rodízio modular de avaliadores, rastreamento automático de vínculos e transparência ativa; ciência à Finep e ao Conselho Diretor quanto à irregularidade formal dos empenhos de 29/12/2025; e comunicações ao Congresso Nacional e a atores relevantes do ecossistema de ciência, tecnologia e inovação.
23. Feito o relato, passo ao exame da matéria.
24. Manifesto concordância, em essência, com a análise empreendida pela AudGestãoInovação e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, com as considerações a seguir.
25. Quanto ao mérito, acompanho os encaminhamentos finais propostos, com ajustes de fundamentação destinados a: (i) precisar o alcance metodológico dos cruzamentos de vínculos; (ii) enfrentar a alegação de que os riscos identificados seriam meramente hipotéticos; (iii) justificar a proporcionalidade dos encaminhamentos à luz dos limites de atuação do Tribunal; e (iv) registrar os avanços institucionais já iniciados no âmbito do FNDCT.
26. Antes da análise dos achados, cabe observação metodológica sobre os cruzamentos de vínculos realizados nesta fiscalização.
27. A partir de bases de dados do Tribunal, foram identificadas relações entre conselheiros dos colegiados do FNDCT, funcionários de setores-chave da Finep e empresas contempladas em operações de Crédito Direto. O procedimento teve finalidade delimitada: avaliar a exposição do arranjo FNDCT/Finep a riscos de integridade e fundamentar a necessidade de controles adicionais. Não se destinou a apurar condutas individuais, imputar responsabilidade ou demonstrar favorecimento concreto.
28. A distinção é necessária. O relatório registra que a existência de vínculo, isoladamente, não indica irregularidade, benefício indevido ou participação efetiva de conselheiro, gestor ou funcionário em favor de empresa específica. Os vínculos foram tratados como indícios de risco estrutural, e não como achados autônomos de irregularidade individual (peça 82, p. 26-27). Por isso, esta deliberação não faz juízo sobre intenção ou conduta de agentes determinados. Examina-se o desenho institucional e a suficiência dos controles.
29. O primeiro achado – relativo aos arranjos de governança do FNDCT – constitui o eixo central desta fiscalização. A unidade instrutora apontou que o aumento expressivo da materialidade do Fundo não foi acompanhado por estrutura proporcional de governança,

assessoramento independente, segregação de funções e controles de integridade. A matriz de achados sintetiza o risco: a ausência de desenho adequado de governança e de mecanismos de prevenção de conflito de interesses pode comprometer decisões do Fundo, prejudicar planejamento, monitoramento e efetividade da estratégia, além de afetar sua credibilidade institucional (peça 82, p. 55).

30. O aspecto central é a acumulação, pela Finep, de papéis distintos no arranjo do FNDCT. Por força da Lei 11.540/2007, a empresa atua como Secretaria-Executiva do Fundo; simultaneamente, é a principal agência de fomento operadora dos recursos e participa dos colegiados de governança. Essa estrutura coloca a mesma entidade em posição de prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Diretor, executar operações relevantes e participar de instâncias que acompanham e avaliam a política financiada pelo Fundo.
31. A unidade instrutora demonstrou que o Conselho Diretor não dispõe de estrutura de apoio jurídico, contábil e financeiro própria e conectada diretamente à sua atuação. Também apontou subdimensionamento de pessoal alocado pelo MCTI à governança do FNDCT, em termos quantitativos e de capacitação técnica, diante da materialidade dos recursos geridos (peça 82, p. 55). Esse quadro reduz a independência informacional do Conselho Diretor e aumenta o risco de que decisões de elevada materialidade sejam tomadas com suporte técnico insuficientemente autônomo em relação à entidade executora.
32. O MCTI sustentou que o risco seria hipotético, pois a Finep detém apenas um voto no Conselho Diretor, haveria segregação interna entre sua função de Secretaria-Executiva e sua função de agência de fomento, e as estruturas de controle da empresa seriam suficientes para acompanhar a execução orçamentária e financeira do Fundo. Também informou que o Conselho Diretor recebe apoio da Coordenação-Geral de Governança de Fundos, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, da Conjur/MCTI e da Ouvidoria, além de mencionar a estruturação de processo de monitoramento e avaliação com apoio do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
33. A Finep, por sua vez, afirmou possuir “rigorosa segregação de funções”, em especial por meio da Área de Controle Orçamentário e Financeiro do FNDCT, vinculada à Diretoria Financeira, de Crédito e Captação, com departamentos dedicados à gestão dos fluxos financeiros, à contabilidade, ao controle dos recursos orçamentários e à gestão de termos de execução descentralizada (peça 78, p. 2-3).
34. Reconheço que a segregação interna descrita pela Finep é medida relevante de organização administrativa; contudo, é insuficiente para afastar o risco apontado. A separação de unidades dentro da mesma empresa não substitui a existência de suporte técnico independente ao Conselho Diretor do FNDCT. O apoio prestado por unidades do MCTI e a estruturação de processo de monitoramento e avaliação são avanços relevantes, mas ainda não suprem a necessidade de capacidade técnica própria e estável para assessoramento do Conselho em decisões de elevada materialidade.
35. As unidades indicadas permanecem subordinadas à mesma cadeia hierárquica da entidade que exerce, ao mesmo tempo, funções de gestão operacional, execução financeira e assessoramento à governança do Fundo. Assim, a estrutura interna da Finep pode mitigar riscos operacionais, mas não elimina o risco objetivo de conflito de agência no plano da governança.
36. A participação formal da Finep no Conselho Diretor, por corresponder a apenas um voto, não afasta o risco identificado. A influência institucional da Finep no arranjo do FNDCT decorre também de sua posição como Secretaria-Executiva, da preparação e consolidação de informações submetidas aos colegiados, da execução das operações e do conhecimento técnico

acumulado sobre a política de crédito. Em estruturas decisórias complexas, a assimetria informacional pode ter peso tão relevante quanto a participação formal no colegiado.

37. As estruturas de controle da Finep também têm alcance limitado para o risco examinado. Conselho de Administração, Comitê de Auditoria, Conselho Fiscal e Auditoria Interna são instâncias voltadas à supervisão da empresa. Não se confundem com instâncias independentes de assessoramento e controle do FNDCT. Quando a empresa é também operadora dos recursos e Secretaria-Executiva do Fundo, sua governança corporativa não pode substituir a governança própria do Fundo. A unidade instrutora foi precisa ao assinalar que a concentração de acompanhamento, controle e deliberação no âmbito da própria entidade gestora tende a aumentar o risco de conflito de agência (peça 82, p. 75).
38. Há, ainda, potencial desalinhamento entre a finalidade do Fundo e os incentivos econômicos do agente operador. A unidade instrutora registrou que o FNDCT busca fomentar projetos de maior risco tecnológico, que enfrentam dificuldade de financiamento no mercado privado. A Finep, ao operar o crédito, também precisa observar risco de inadimplência, retorno financeiro e condições de contratação. Nesse desenho, operações de menor risco tecnológico tendem a combinar menor risco de crédito e condições financeiras mais favoráveis ao agente operador; projetos de maior risco tecnológico, por sua vez, tendem a exigir maior tolerância ao risco e condições menos aderentes à lógica financeira da operação de crédito. Essa tensão não configura irregularidade, mas reforça a necessidade de segregação de funções, suporte técnico independente ao Conselho Diretor e controles de integridade compatíveis com a materialidade das operações.
39. O risco foi identificado a partir da combinação de desenho institucional, materialidade crescente, insuficiência de estrutura própria de apoio ao Conselho Diretor e fragilidades nos controles de integridade. Além disso, avaliações externas anteriores já haviam chamado atenção para problemas semelhantes de governança e para a necessidade de ajustes no arranjo FNDCT/Finep, a exemplo do relatório da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, do relatório de avaliação do CMAP/CGU-Ipea e do Relatório CGU 1.563.253/2024, mencionados pela unidade instrutora (peça 82).
40. A recorrência desses diagnósticos mostra que o risco não é meramente conjectural. A questão foi identificada por diferentes instâncias de controle e avaliação, em momentos distintos, com convergência quanto à necessidade de aperfeiçoamento da governança do Fundo.
41. Esse histórico reforça a conclusão de que as fragilidades de governança são estruturais e ganharam maior relevância após a ampliação da materialidade do FNDCT. A resposta do Tribunal deve preservar a proporcionalidade dos encaminhamentos, sem reduzir a clareza do diagnóstico.
42. Nesse ponto, acompanho a solução final da unidade instrutora. As recomendações imediatas ao MCTI e ao FNDCT – instituição de normativos para declaração anual, tratamento e rastreamento de conflitos de interesse e partes relacionadas; fortalecimento da capacidade institucional de assessoramento ao Conselho Diretor; e formalização das competências das unidades do MCTI responsáveis por prestar apoio técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao Conselho – são medidas compatíveis com o marco legal vigente, de baixo potencial de ingerência e diretamente relacionadas aos riscos identificados.
43. Também considero adequada a recomendação ao MGI para que avalie, em conjunto com os componentes do Conselho Diretor e com especialistas em governança, as necessidades de conhecimentos especializados, provimento ou redistribuição de cargos destinados ao apoio do colegiado. A medida não substitui a gestão nem impõe arranjo organizacional fechado. Ela

induz avaliação institucional necessária diante da materialidade do Fundo e da assimetria entre as competências legais do Conselho Diretor e a estrutura atualmente disponível para exercê-las.

44. Quanto às propostas originalmente cogitadas de criação de estruturas internas de governança diretamente conectadas ao Conselho Diretor e de revisão das competências da Finep, a unidade instrutora reconheceu que a solução estrutural depende de alteração da Lei 11.540/2007. Cabe, assim, comunicar ao Congresso Nacional os riscos identificados, com elementos técnicos suficientes para subsidiar eventual aperfeiçoamento legislativo.
45. A comunicação ao Congresso Nacional é a via institucional adequada quando a causa do achado se situa no desenho legal da política pública. Outros fundos federais adotam arranjos distintos, em que a secretaria-executiva é exercida pelo ministério supervisor, e não pelo agente operador dos recursos, como ocorre nos modelos legais do FGTS e do FAT. A menção a esses modelos não implica transposição automática ao FNDCT, mas demonstra que há alternativas institucionais disponíveis ao legislador.
46. Assim, acolho o primeiro achado e os encaminhamentos correspondentes. A deliberação deve preservar a política pública de ciência, tecnologia e inovação, bem como induzir o aperfeiçoamento de sua governança, de modo compatível com a materialidade, a complexidade e os riscos do arranjo que administra.
47. O segundo achado refere-se aos controles operacionais do Crédito Direto executado pela Finep. A unidade instrutora examinou a definição de condições contratuais – juros, prazo e carência – e o processo de aprovação de projetos, concluindo que há necessidade de aperfeiçoamento em matéria de integridade, segregação de funções e transparência ativa.
48. O relatório reconhece aspecto positivo do modelo vigente: há fluxo hierárquico de aprovação, com atuação de analistas, gerentes, superintendentes, Comitê de Enquadramento de Projetos e Diretoria Executiva. Esse encadeamento reduz a concentração decisória em um único agente e constitui controle relevante.
49. Esse controle reduz riscos, mas não os esgota. A unidade instrutora não localizou mecanismos de rastreo automático de vínculos, afastamento automático de agentes em situação de potencial conflito nem sistemática de sorteio ou rodízio de avaliadores. Em carteira de elevada materialidade, financiada com recursos públicos e voltada a projetos de inovação de alto conteúdo técnico, esses controles têm função preventiva: reduzem previsibilidade indevida na distribuição de projetos, ampliam a impessoalidade e preservam a confiança no processo decisório.
50. A Finep discordou da proposta original de rodízio de avaliadores. Sustentou que a organização por especialidade temática permite acumular conhecimento setorial, preservar memória técnica e produzir análises mais consistentes sobre risco tecnológico e relevância da inovação. O argumento merece consideração. A imposição de rodízio aleatório entre analistas de setores distintos não seria proporcional, diante da possível perda de qualidade técnica das avaliações.
51. A recomendação deve ser formulada de modo proporcional, prevendo sistemática de rodízio entre analistas de mesma especialidade setorial, precedida de estudo técnico e de projeto de implementação com prazo definido, submetido ao Conselho de Administração da Finep. A medida preserva a inteligência setorial acumulada e, ao mesmo tempo, introduz grau adequado de imprevisibilidade no processo de avaliação e aprovação de projetos.
52. A deliberação deve preservar espaço para que a Finep defina, com base técnica, o modelo de distribuição de projetos mais adequado à sua estrutura, desde que alcance o objetivo de controle indicado.

53. Também devem ser mantidas as recomendações relativas ao rastreamento e ao afastamento automático da cadeia de avaliação e aprovação. A Finep acatou a recomendação, reconhecendo que tais mecanismos contribuem para reduzir a possibilidade de influência indevida, fortalecer a transparência, a impessoalidade e a confiabilidade institucional. Esse acolhimento reforça a necessidade de controles preventivos.
54. Quanto à transparência ativa, a unidade instrutora verificou que os painéis públicos da Finep disponibilizam informações sobre operações contratadas e desembolsos, mas não permitem acesso suficiente a informações sobre projetos reprovados, condições de financiamento e tempo de aprovação das propostas. A própria Finep informou que já divulga parte das condições de financiamento e acatou a recomendação de ampliar a divulgação, inclusive sobre projetos reprovados, observados os limites legais de sigilo empresarial.
55. A recomendação é adequada. A publicação de dados sobre essas propostas, condições de financiamento e tempo de aprovação amplia o controle social, permite avaliações externas da política pública e fortalece a confiança no uso dos recursos do FNDCT. A medida deve observar os sigilos legalmente protegidos, sem comprometer a divulgação de critérios, prazos e resultados em nível compatível com o controle público.
56. A discussão sobre o custo dos subsídios creditícios implícitos, embora relevante, deve permanecer fora de comando específico deste achado. Como registrado pela unidade instrutora, esse tema está sendo examinado em processo próprio. Nesta fiscalização, a deliberação sobre transparência ativa deve se limitar aos dados diretamente relacionados ao processo de aprovação e contratação do Crédito Direto: propostas não aprovadas, condições de financiamento e tempo de avaliação.
57. Acolho, portanto, o segundo achado e as recomendações à Finep, com a redação modulada para o rodízio de avaliadores e com a manutenção das recomendações sobre rastreamento automático, afastamento de agentes em potencial conflito e ampliação da transparência ativa.
58. O terceiro achado envolve duas dimensões que devem ser examinadas separadamente: de um lado, as deficiências de planejamento e transparência das operações reembolsáveis; de outro, a irregularidade formal relacionada aos empenhos emitidos ao final do exercício de 2025.
59. Quanto ao planejamento, a unidade instrutora apontou crescimento expressivo das operações reembolsáveis em 2025, sem amadurecimento equivalente dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação. Os Planos Anuais de Investimento dessa modalidade ainda se concentram no volume a ser emprestado à Finep, com baixa densidade quanto a objetivos, metas qualitativas, horizonte plurianual e resultados esperados da política de crédito.
60. Esse quadro se relaciona às fragilidades de governança examinadas no primeiro achado. O Conselho Diretor possui competências legais relevantes para aprovar diretrizes, avaliar a execução orçamentária e financeira e acompanhar resultados das operações financiadas. Para exercê-las de forma consistente, precisa dispor de suporte técnico próprio, informações tempestivas e instrumentos de planejamento compatíveis com a materialidade do Fundo.
61. A execução orçamentária das operações reembolsáveis em 2025 revelou fragilidade relevante de aderência ao planejamento aprovado pelo Conselho Diretor. O PAI 2025, na redação dada pela Resolução CD/FNDCT 6/2025, autorizava empréstimos à Finep até o montante de R\$ 9,15 bilhões. Apesar disso, foram empenhados R\$ 23,3 bilhões no exercício em operações reembolsáveis. Em 29/12/2025, foram emitidos empenhos no valor total de R\$ 14,2 bilhões, sem amparo no PAI vigente.



62. O ponto exige tratamento proporcional. A emissão de empenhos em valor superior ao PAI vigente tensiona a relação entre planejamento aprovado pelo Conselho Diretor e execução orçamentária. As circunstâncias do caso, contudo, recomendam cautela no enquadramento do ocorrido como irregularidade formal: o crédito adicional foi aberto no encerramento do exercício, não houve saída efetiva de recursos, e a Finep informou que a liquidação dependeria de providências futuras, como a capitalização da empresa, a aprovação do PAI aplicável pelo Conselho Diretor e a solicitação formal da área responsável.
63. A medida adequada é a expedição de recomendação preventiva à Finep e ao Conselho Diretor do FNDCT, para que aprimorem os controles da execução orçamentária das operações reembolsáveis, de modo a assegurar aderência entre a emissão de empenhos e os limites e condições definidos no PAI vigente ou em deliberação formal que revise o plano aplicável.
64. Essa solução observa a Lindb. A decisão de controle deve considerar as consequências práticas da medida adotada e a adequação da resposta institucional. A recomendação preserva a utilidade preventiva do encaminhamento, sem declarar irregularidade em situação marcada por circunstâncias excepcionais e sem impor intervenção desproporcional sobre a execução da política de crédito.
65. A regularidade dos atos subsequentes dependerá da observância do PAI aplicável, das deliberações do Conselho Diretor, das normas orçamentárias e das demais condições legais pertinentes.
66. Por fim, registro os avanços institucionais informados no curso da fiscalização: criação de grupos de trabalho voltados à governança e à distribuição de recursos, processo de definição de modelos lógicos de intervenção e mecanismos de monitoramento e avaliação, além da edição da Resolução CD/FNDCT 5/2025, que estabeleceu diretrizes para aplicação de recursos reembolsáveis. Esses movimentos indicam reconhecimento institucional da necessidade de aperfeiçoamento.
67. O Tribunal deve acompanhar a evolução dessas medidas, especialmente quanto à segregação de funções, ao fortalecimento do suporte técnico ao Conselho Diretor e ao planejamento das operações reembolsáveis. A presente deliberação justifica ciclo de monitoramento proporcional à materialidade do Fundo e aos riscos identificados.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1134/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.361/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessado: Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
4. Unidades Jurisdicionadas: Financiadora de Estudos e Projetos; Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação



(AudGestãoInovação).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a governança, os fluxos decisórios e as práticas de transparência relacionados à aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com foco na atuação dos colegiados de decisão e nos processos de aprovação e definição de condições de financiamento pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep),

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. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito de suas competências:

9.1.1. instituem normativos prevendo declaração anual de conflito de interesse, tratamento e rastreio de conflito de interesse e partes relacionadas;

9.1.2. promovam, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o fortalecimento da capacidade institucional do MCTI, mediante a identificação, alocação e provimento de competências técnicas especializadas para o assessoramento do Conselho Diretor do FNDCT, nos termos da Lei 11.540/2007, tendo em vista a necessidade de fortalecer a capacidade de atuação independente do Conselho como instância de supervisão e governança do Fundo;

9.1.3. instituem normativo interno, a exemplo de regimento ou ato equivalente, que formalize as competências das unidades do MCTI responsáveis por prestar apoio técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao Conselho Diretor do FNDCT;

9.2. recomendar à Finep, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1 institua, precedida de estudo técnico e projeto de implementação com prazo definido submetido ao Conselho de Administração, sistemática de rodízio de avaliadores entre analistas de mesma especialidade setorial, de modo a introduzir imprevisibilidade no processo de avaliação e aprovação de projetos sem comprometer a qualidade técnica das análises;

9.2.2. institua mecanismos de rastreio e afastamento automático da cadeia de avaliação e aprovação dos projetos;

9.2.3 publique dados sobre projetos reprovados, condições de financiamento e tempo de avaliação, observados os sigilos legalmente protegidos;

9.3. recomendar ao Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realize avaliações, inclusive quanto à necessidade de provimento e/ou redistribuição de cargos, em conjunto com os componentes do Conselho Diretor do FNDCT e com especialistas em governança, com vistas a identificar e definir as necessidades de conhecimentos especializados para apoiar e assessorar os conselheiros no desempenho de suas competências de governança estabelecidas pela Lei 11.540/2007;

9.4. recomendar à Finep, na condição de Secretaria-Executiva e responsável pela execução orçamentária do FNDCT no Siafi, e ao Conselho Diretor do FNDCT, na condição de instância superior de governança, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem controles para assegurar que a emissão de empenhos à conta de operações reembolsáveis observe os limites e condições definidos no Plano Anual de Investimentos vigente, ressalvada deliberação formal do Conselho Diretor que revise o plano aplicável; e



9.5. dar conhecimento desta decisão, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática do Senado Federal e à Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados, à Frente Parlamentar Mista da Indústria, à Frente Parlamentar Mista de Apoio ao Sistema Nacional de Fomento para o Financiamento do Desenvolvimento e à Frente Parlamentar da Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação, para subsidiar o debate legislativo sobre o aperfeiçoamento da governança do FNDCT, em especial quanto à acumulação, pela Finep, de funções de governança, gestão e operação, cuja solução estrutural pode demandar revisão da Lei 11.540/2007;

9.6. dar conhecimento desta decisão ao interessado e às unidades jurisdicionadas;

9.7. autorizar o monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.1 a 9.3 acima; e

9.8. arquivar o processo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1134-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 024.321/2025-7 [Apenso: TC 024.204/2025-0].

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.

Interessados: Autoridade Portuária de Santos S.A. (44.837.524/0001-07); Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (08.651.815/0001-42).

Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (06546/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64879/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE MAIS BEM CLASSIFICADA. FORMALISMO



EXCESSIVO. TRATAMENTO NÃO UNIFORME ENTRE LICITANTES. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE DA COMPOSIÇÃO CONSORCIAL. CONCESSÃO DE CAUTELAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE DE PRESERVAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. MANUTENÇÃO DA DESCLASSIFICAÇÃO POR FUNDAMENTO AUTÔNOMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria especializada responsável pela análise da demanda (peça 96), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 97-98):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, Edital Regime da Lei das Estatais - RLE 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, com modo de disputa fechado, cujo objeto é a contratação de empresa ou consórcio de empresas para a realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos Projetos Básico e Executivo, execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção do novo gabarito alcançado por um período de dois anos, bem como demais serviços e operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, pelo prazo de 60 meses (peça 7, p. 1).
2. A Concorrência em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade, e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi a plataforma do Banco do Brasil - licitações-e (<https://www.licitacoes-e.com.br>).
3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) situação: suspenso por concessão de medida cautelar (peça 73).
 - b) a licitação em tela não envolve registro de preço.
 - c) trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada.
 - d) houve pedido de impugnação do edital conforme peça 6, não se tratando das mesmas alegações analisadas nesta instrução.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):
 - a) a proposta comercial do representante, Etesco Construções e Comércio Ltda., foi desclassificada sob alegação de vício insanável, referente à ausência inicial da planilha de composição de preços unitários. Alega que, após a identificação do vício, a Comissão Especial de Licitação (CEL) instaurou diligência formal, concedendo prazo para apresentação do documento, o qual foi cumprido tempestivamente pelo representante, sem alteração do valor global ofertado. Posteriormente, sem fato novo ou alteração normativa, a CEL teria revertido seu entendimento e desclassificado a proposta, ignorando o atendimento à diligência e a natureza sanável do vício (peça 1, p. 2-3, 8-12);
 - b) o representante protocolizou requerimento administrativo buscando reconsideração do ato de

desclassificação injustificada, e processamento regular da fase recursal prevista no edital, mas, até a presente data, a APS não teria analisado o pedido, paralisando o direito de defesa e recurso e frustrando o controle da própria Administração (peça 1, p. 3, 5-7);

c) o representante alega que, enquanto sua proposta foi desclassificada por vício formal sanável, a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. recebeu múltiplas oportunidades para complementar documentos e ajustar informações, inclusive após a habilitação, em situações similares ou mais complexas. Tal conduta teria violado o princípio da isonomia e da igualdade entre os participantes (peça 1, p. 13-14); e

d) a desclassificação da proposta do representante, que ofertou o menor preço (R\$ 610.000.000,00), teria resultado na habilitação de proposta superior (R\$ 620.057.146,89), gerando potencial prejuízo ao erário de R\$ 10.057.146,89. O representante sustenta que sua proposta era plenamente capaz de atender às exigências técnicas do edital e que a ausência inicial da planilha de custos não comprometeu a análise de exequibilidade, pois o documento foi posteriormente entregue na diligência instaurada e cumprida dentro do prazo fixado pela própria comissão (peça 1, p. 15).

5. A instrução inicial (peça 20) analisou as alegações do representante e concluiu pelo conhecimento da representação e pela necessidade de concessão da medida cautelar pleiteada, da oitiva e da construção participativa de deliberações, além da oitiva à empresa vencedora, ao que anuiu o corpo dirigente da Unidade Técnica (peças 21 e 22). O Ministro-Relator, porém, divergiu da proposta de concessão da cautelar e decidiu pela realização de oitiva prévia (peça 23).
6. Em análise da resposta de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada, a unidade instrutora (peça 70) concluiu pela procedência da representação, ao entender que a desclassificação da proposta da empresa Etesco após o atendimento à diligência para apresentação da planilha de custos e do BDI configurou excesso de formalismo, em desacordo com a jurisprudência do TCU sobre saneamento de falhas sanáveis em licitações. Contudo, registrou a existência de vício considerado insanável decorrente da alteração da composição do consórcio liderado pela Etesco após a apresentação das propostas, o que, segundo a análise então realizada, impediria o retorno da proposta ao certame. Assim, propôs o indeferimento da medida cautelar e a expedição de ciência à Autoridade Portuária de Santos quanto à desclassificação indevida da proposta por excesso de formalismo, com o objetivo de prevenir a repetição da falha em certames futuros.
7. No entanto, a proposta da unidade instrutora foi parcialmente acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas (peça 73), que, embora tenha reconhecido os indícios de irregularidade relacionados à desclassificação da proposta do representante após o atendimento à diligência, divergiu do entendimento de que a alteração da composição do consórcio seria suficiente, por si só, para afastar a necessidade de atuação cautelar do Tribunal. Considerando os novos elementos trazidos aos autos e o risco de contratação potencialmente menos vantajosa, o relator entendeu presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar e determinou a suspensão do andamento da Licitação Eletrônica 51/2025, bem como a realização de nova oitiva da Autoridade Portuária de Santos S.A. e da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., para que se manifestassem sobre aspectos específicos relacionados à desclassificação da proposta da Etesco, à eventual quebra de isonomia na condução das diligências e aos efeitos da alteração da composição do consórcio sobre a manutenção dos requisitos de habilitação.
8. Promovida a oitiva quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por neste processo, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.
9. Após a apresentação das respostas, foi apensado ao presente processo, para exame conjunto, o TC 024.204/2025-0, conforme despacho do Relator de peça 20 daqueles autos.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

10. Foram encaminhados em 19/1/2026 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 74) e à sociedade empresarial Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (peça 75) acerca dos indícios de

irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou o documento acostado à peça 89, e a sociedade empresarial Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. os documentos acostados às peças 85 a 88. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 60 ‘c.1’ (peça 73, p. 7): a fundamentação técnico-jurídica adotada para a desclassificação da proposta mais vantajosa sob a alegação de vício insanável na apresentação da planilha de custos e do BDI, indicando, de forma objetiva, por que a Comissão de Licitação reputou insuficiente a diligência saneadora, ainda que a documentação tenha sido apresentada sem alteração do preço global ofertado, especialmente diante do potencial prejuízo ao erário estimado em aproximadamente R\$ 10 milhões.

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio do formalismo moderado, com a busca da verdade material e com a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

11. A Autoridade Portuária de Santos (APS) esclareceu que a desclassificação da proposta da Etesco decorreu da não apresentação, na proposta inicial, da planilha de composição de custos e do demonstrativo analítico de BDI, documentos considerados essenciais para a análise da consistência interna, da exequibilidade e da viabilidade técnica da proposta em contrato de elevada complexidade, como a dragagem do Porto de Santos. Tais documentos foram expressamente exigidos no item 20.1 do Termo de Referência e integram a própria estrutura da proposta, razão pela qual sua ausência impediria a verificação da compatibilidade entre o preço global ofertado e os insumos, equipamentos e produtividades necessários à execução do objeto (peça 89, p. 2-3).
12. A unidade jurisdicionada informou que, embora inicialmente a comissão de licitação tenha admitido diligência para apresentação posterior dos documentos, posteriormente reconsiderou essa decisão após análise jurídica, entendendo que a ausência da planilha de custos e do BDI configuraria vício substancial e insanável, pois tais documentos deveriam integrar a proposta desde a origem. Nesse entendimento, a juntada posterior não se limitaria a esclarecer informações já existentes, mas poderia implicar alteração da própria estrutura da proposta, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (peça 89, p. 4).
13. A APS também argumentou que a jurisprudência do TCU sobre formalismo moderado não se aplicaria ao caso, pois, segundo sua interpretação, o saneamento por diligência seria admissível apenas para falhas formais ou para esclarecimento de documentos já apresentados, e não para suprir a ausência de documentos considerados essenciais à análise da proposta. Dessa forma, concluiu que a decisão de desclassificação não representaria formalismo excessivo, mas sim aplicação adequada das regras editalícias e do entendimento de que a planilha de custos e o BDI são elementos indispensáveis para a avaliação da exequibilidade da proposta (peça 89, p. 5-6).

Análise:

14. A argumentação apresentada pela APS se apoia na vinculação ao instrumento convocatório e na alegada essencialidade dos documentos exigidos pelo Termo de Referência. Entretanto, a análise do caso concreto revela fragilidades relevantes nessa fundamentação quando confrontada com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre o tema das diligências em processos licitatórios.
15. Conforme entendimento firmado por esta Corte, a Administração Pública deve privilegiar a obtenção da proposta mais vantajosa, evitando que o rigor excessivo com formalidades procedimentais conduza à exclusão indevida de propostas potencialmente vantajosas para o interesse público. A vedação à inclusão de documentos novos em fase de julgamento das propostas não alcança documentos ausentes que apenas venham a comprovar condição já existente no momento da apresentação da proposta. Nesses casos, a juntada posterior de documentos destinados a esclarecer ou detalhar elementos da proposta originalmente apresentada não configura alteração substancial da oferta, desde que não haja modificação do preço global ou das condições essenciais da proposta. Ao contrário, a desclassificação sumária do licitante sem a concessão de oportunidade

para sanar falhas documentais pode resultar em solução dissociada do interesse público, privilegiando o procedimento formal em detrimento do resultado pretendido pela licitação (Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues).

16. No caso concreto, a própria atuação inicial da Comissão Especial de Licitação evidencia que a ausência da planilha de custos e do BDI foi inicialmente interpretada como falha passível de saneamento, tendo sido instaurada diligência específica para permitir a apresentação da documentação faltante. A licitante atendeu tempestivamente à diligência e apresentou os documentos solicitados sem alteração do preço global ofertado, circunstância que, em princípio, indica que a documentação posteriormente apresentada se destinava a detalhar ou explicitar a formação do preço originalmente proposto, e não a modificar sua estrutura econômica (peça 16, p. 3).
17. Nesse contexto, a posterior revisão do entendimento da Comissão — que passou a considerar a falha como vício material insanável — revela certa inconsistência lógica na condução do procedimento licitatório. Se os documentos efetivamente constituíssem elemento indispensável à própria existência da proposta, seria esperado que a irregularidade fosse reconhecida de imediato e conduzisse à desclassificação direta da licitante. A concessão inicial de diligência, seguida da aceitação da documentação e posterior revogação dessa decisão, sugere que a própria Administração inicialmente reconheceu a possibilidade de saneamento da falha sem comprometimento da substância da proposta.
18. Ademais, a resposta apresentada pela APS não demonstra de forma concreta que a planilha de custos e o BDI apresentados posteriormente tenham alterado a estrutura econômica da proposta ou introduzido elementos inexistentes na oferta original. A argumentação permanece predominantemente abstrata, baseada na premissa de que tais documentos seriam essenciais em qualquer hipótese, sem demonstrar especificamente que, no caso concreto, sua apresentação posterior teria modificado o conteúdo econômico da proposta ou comprometido a igualdade entre os licitantes.
19. Cumpre observar que a jurisprudência do TCU não impede a exigência de documentos detalhados de formação de preços nas propostas de obras e serviços de engenharia. Contudo, o entendimento distingue a ausência de documento que apenas explicita condição preexistente — hipótese em que a diligência é admitida — da inclusão tardia de documento que cria condição inexistente no momento da proposta. No presente caso, não há demonstração de que a planilha apresentada posteriormente tenha alterado o preço global ofertado ou introduzido nova questão de conteúdo técnico, elementos que poderiam caracterizar modificação substancial da proposta.
20. Portanto, a interpretação adotada pela APS parece aproximar-se de postura de formalismo excessivo, ao privilegiar a estrita observância de formalidade documental em detrimento da análise material da proposta mais vantajosa para a Administração. A exclusão da proposta da empresa Etesco — que, segundo os autos, apresentou valor aproximadamente R\$ 10 milhões inferior ao da proposta subsequente — sem demonstração concreta de alteração substancial da oferta ou de prejuízo à isonomia entre licitantes, revela-se incompatível com os princípios da razoabilidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.
21. Ressalte-se, ainda, que a própria Autoridade Portuária de Santos reconhece em sua manifestação que eventual deliberação do Tribunal no sentido de admitir a documentação apresentada poderia implicar o retorno da licitação à fase de análise das propostas, com reavaliação da documentação apresentada pela licitante. Essa manifestação evidencia que a unidade jurisdicionada tem ciência da possibilidade de revisão do procedimento e não aponta impedimento operacional ou jurídico à retomada da fase de julgamento das propostas (peça 89, p. 9).
22. Portanto, entende-se como **procedente** as alegações do representante quanto a este ponto e, considerando a irregularidade verificada na condução do certame, a proposta é de **determinar** à Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) que retome a Licitação Eletrônica 51/2025 desde o ato que decidiu pela desclassificação da empresa Etesco Construções e Comércio Ltda., anulando os atos subsequentes do certame, a fim de que seja considerada, para fins de análise da proposta, a

planilha de composição de custos e o demonstrativo de BDI apresentados em sede de diligência.

Item 60 ‘c.2’ (peça 73, p. 7): a justificativa para a eventual não uniformidade de critérios de saneamento e de condução do julgamento, explicitando as razões pelas quais teriam sido admitidas correções/ajustes de natureza técnica na proposta da licitante declarada vencedora (tais como ajustes em volume de *clamshell* e capacidade de cisterna), ao passo que se teria recusado o saneamento de falha formal imputada à representante.

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

23. A Autoridade Portuária de Santos sustentou que não houve tratamento desigual entre as propostas da Etesco e da Jan de Nul, pois, segundo seu entendimento, as falhas identificadas em cada caso possuíam natureza distinta. Em relação à Etesco, afirmou que a ausência inicial da planilha de custos e do demonstrativo de BDI constituía falha substancial, por impedir a análise da exequibilidade e da viabilidade técnica da proposta, razão pela qual não seria passível de saneamento (peça 89, p. 7-8).
24. Já em relação à Jan de Nul, informou que as diligências realizadas se limitaram a correções formais, relacionadas ao ajuste do volume da caçamba do equipamento do tipo *clamshell* e da capacidade da cisterna, bem como a adequações aritméticas nos preços unitários e totais, sem alteração substancial da metodologia executiva e com redução do preço global da proposta em R\$ 276.333,13. A APS concluiu, assim, que os ajustes admitidos na proposta da vencedora eram sanáveis e compatíveis com a jurisprudência do TCU, ao passo que a falha verificada na proposta da Etesco inviabilizaria a própria análise técnica da oferta, justificando o tratamento diferenciado conferido às duas situações (peça 89, p. 8-9).

Manifestação da empresa declarada vencedora sobre o indício de irregularidade:

25. A Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (JDN) sustenta que a condução do certame pela Autoridade Portuária de Santos observou rigorosamente o Edital RLE 51/2025, a Lei 13.303/2016 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, defendendo a regularidade da desclassificação da proposta apresentada pela empresa Etesco. A empresa argumenta que o princípio do formalismo moderado não pode ser utilizado para afastar a vinculação ao instrumento convocatório, pois as regras editalícias constituem parâmetro essencial para garantir isonomia entre os licitantes e segurança jurídica do procedimento. Nesse sentido, afirma que a Etesco teria incorrido em diversas irregularidades estruturais de natureza jurídica, técnica e econômica que comprometeriam a validade e a exequibilidade de sua proposta (peça 87, p. 2).
26. A empresa sustenta que a proposta da Etesco apresentaria inconsistências relevantes na composição de preços unitários, incluindo erros aritméticos, ausência de correlação entre produtividade, tempo de ciclo e consumo de insumos, bem como sobrepreço em itens específicos, como mobilização de equipamentos. Segundo a manifestação, tais inconsistências comprometeriam a confiabilidade das planilhas e a possibilidade de aferição objetiva da exequibilidade da proposta (peça 87, p. 14-15). A JDN afirma ainda que a modelagem de produtividade apresentada pela Etesco teria sido artificialmente elevada por meio da utilização de parâmetros operacionais não demonstrados, o que reduziria artificialmente o prazo de execução e resultaria em subprecificação estrutural da proposta (peça 87, p. 17-23).
27. A JDN também rebate alegações de irregularidades em sua própria proposta, sustentando que as diligências realizadas pela comissão de licitação foram regulares e compatíveis com o edital e com a legislação aplicável. A empresa afirma que os ajustes realizados decorreram de esclarecimentos técnicos e correções formais solicitadas pela Administração, sem alteração substancial da proposta ou aumento do valor global ofertado. Segundo a empresa, tais diligências visaram assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, em consonância com o art. 31 da Lei 13.303/2016 e com a jurisprudência do TCU (peça 87, p. 25-26).
28. Quanto às alegações de suposto ‘jogo de planilha’, a JDN argumenta que não haveria qualquer

manipulação da estrutura de preços, destacando que todos os preços unitários apresentados estariam abaixo dos valores estimados pela Administração. Sustenta que diferenças na composição de preços não configuram irregularidade automática e que, segundo precedentes do TCU, somente haveria caracterização dessa prática quando demonstrado risco concreto de prejuízo ao erário ou manipulação intencional da planilha para obtenção de vantagem indevida na fase de execução contratual (peça 87, p. 35-38).

29. Por fim, a empresa sustenta que a proposta da Etesco não poderia ser considerada vantajosa apenas em razão de apresentar valor global inferior, uma vez que a vantajosidade deve ser analisada de forma conjugada com a exequibilidade, a segurança jurídica e a aderência técnica da proposta ao objeto licitado. Nesse sentido, defende que a manutenção da desclassificação da proposta da Etesco seria necessária para preservar os princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao edital e da segurança jurídica do certame, requerendo ao Tribunal de Contas da União o indeferimento da representação e o prosseguimento regular da licitação com a manutenção da JDN como vencedora (peça 87, p. 48-51).

Análise:

30. No que se refere à uniformidade de critérios na condução das diligências e no julgamento das propostas, observa-se, a partir dos elementos constantes dos autos, que as inconsistências identificadas nas propostas das licitantes foram tratadas de forma distinta pela comissão de licitação. Verifica-se que, enquanto determinadas inconsistências técnicas presentes na proposta da empresa declarada vencedora foram objeto de diligências destinadas ao esclarecimento e ajuste de parâmetros operacionais da proposta — incluindo revisão de dados técnicos e recálculo de valores associados à metodologia executiva —, a ausência inicial da planilha de composição de custos e do demonstrativo de BDI na proposta da empresa Etesco foi posteriormente enquadrada como vício insanável, mesmo após a apresentação da documentação em atendimento à diligência instaurada pela própria comissão de licitação (peça 16, p. 1-3).
31. No caso da proposta apresentada pela empresa Etesco, a ausência inicial da planilha de composição de custos e do demonstrativo de BDI foi posteriormente tratada como vício material insanável, ainda que tais documentos tenham sido apresentados em atendimento à diligência instaurada pela própria Administração e sem qualquer alteração do preço global ofertado. Trata-se, portanto, de documentação destinada essencialmente a demonstrar a formação do preço apresentado, não implicando, em princípio, modificação substancial da proposta originalmente submetida à disputa.
32. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que o instituto da diligência possui justamente a finalidade de permitir o esclarecimento de dúvidas e o saneamento de falhas formais ou documentais que não impliquem modificação substancial da proposta ou vantagem competitiva indevida. Nessa linha, a Administração deve aplicar critérios uniformes e coerentes na avaliação da sanabilidade das falhas identificadas nas propostas, de modo a evitar tratamento desigual entre licitantes e a preservar os princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo.
33. No caso concreto, verifica-se que a interpretação adotada pela Administração quanto ao alcance das diligências não se mostrou uniforme. Enquanto inconsistências técnicas identificadas na proposta da empresa vencedora foram tratadas como passíveis de esclarecimento e ajuste no âmbito da diligência administrativa, a falha documental inicialmente verificada na proposta da empresa Etesco foi posteriormente enquadrada como vício insanável, mesmo após sua regular apresentação em sede de diligência. Tal assimetria de tratamento reforçou as dúvidas levantadas pelo relator acerca da uniformidade de critérios adotados na condução do julgamento das propostas.
34. Portanto, entende-se como **procedente** a irregularidade analisada neste ponto, tendo em vista os indícios de assimetria na condução das diligências e na interpretação acerca da sanabilidade das falhas identificadas nas propostas das licitantes, em potencial afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo.
35. Entretanto, considerando que já se propõe, no âmbito da análise do questionamento anterior, a **determinação para o retorno de fase do certame**, entende-se suficiente, quanto a este ponto

específico, propor **dar ciência** à Autoridade Portuária de Santos S.A. acerca da irregularidade, para que, em certames futuros, as diligências sejam conduzidas com critérios uniformes e coerentes entre os licitantes, observando-se que o instituto da diligência tem por finalidade esclarecer dúvidas e sanar falhas formais ou documentais que não impliquem alteração substancial das propostas ou vantagem competitiva indevida, de modo a assegurar a observância dos princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Item 60 ‘c.3’ (peça 73, p. 7): a avaliação técnica e conclusiva sobre a manutenção (ou não) das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do Consórcio Santos Dragagem após a retirada da consorciada minoritária (Neptune Brasil), demonstrando, de forma fundamentada, se houve prejuízo efetivo à garantia de execução do objeto ou se a capacidade da líder remanescente é suficiente para atender integralmente aos requisitos editalícios.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdão 2.130/2016-TCU-Plenário e do princípio do *pas de nullité sans grief*.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

36. A Autoridade Portuária de Santos (APS) informou que não realizou avaliação técnica conclusiva acerca da manutenção das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do Consórcio Santos Dragagem após a retirada da empresa Neptune Brasil, pois o certame não chegou à fase de habilitação, uma vez que a proposta da Etesco foi desclassificada ainda na etapa de análise de exequibilidade da proposta. Assim, segundo a APS, a alteração na composição do consórcio ocorreu em momento em que a Administração ainda não havia iniciado a verificação formal dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira exigidos no edital (peça 89, p. 7).
37. A APS esclareceu, contudo, que a empresa Neptune Brasil possuía relevância na estrutura originalmente apresentada pelo consórcio, especialmente por estar associada à disponibilização do parque de equipamentos necessários à execução da obra de dragagem. Nesse sentido, a sua exclusão poderia, em tese, impactar a capacidade operacional do consórcio para executar o objeto contratual, motivo pelo qual seria necessário exame técnico específico para verificar se a empresa líder remanescente possuiria condições suficientes para atender integralmente às exigências do edital (peça 89, p. 7).
38. Por fim, a APS afirmou que aguarda manifestação do Tribunal de Contas da União acerca da possibilidade de aceitação da nova composição consorcial apresentada após a entrega da proposta comercial. Caso o Tribunal determine o retorno do certame à fase de análise das propostas, a Administração informou que realizará a avaliação necessária sobre os efeitos da retirada da Neptune Brasil, incluindo a verificação da capacidade técnica e operacional da Etesco, na condição de líder do consórcio, para assegurar a adequada execução do objeto contratual (peça 89, p. 7).

Manifestação da empresa vencedora sobre o indício de irregularidade:

39. A Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. sustenta que a retirada da empresa Neptune Brasil do Consórcio Santos Dragagem implicou alteração substancial e juridicamente relevante da proposta originalmente apresentada, comprometendo diretamente sua validade, exequibilidade e comparabilidade no certame. Segundo a empresa, a Neptune não possuía participação irrelevante, como alegado pelo representante, mas sim cerca de 19,8% do consórcio, sendo responsável por parcela significativa da estrutura técnica e operacional da proposta, especialmente no que se refere à disponibilização de equipamentos essenciais à execução da obra de dragagem (peça 87, p. 39-40).
40. A JDN argumenta que a proposta originalmente apresentada estava lastreada em ativos, premissas operacionais e estrutura de custos diretamente vinculados à participação da Neptune, incluindo embarcações e equipamentos utilizados na composição dos preços. Com sua exclusão, haveria uma ruptura entre o preço ofertado e a capacidade real de execução do consórcio remanescente, tornando a proposta tecnicamente inconsistente e economicamente artificial, uma vez que passa a se apoiar em recursos que não estão mais juridicamente assegurados (peça 87, p. 41-43).
41. A empresa também destaca que, apesar da exclusão formal da Neptune, foram mantidas nos autos declarações de disponibilidade de equipamentos por ela assinadas, sem que exista vínculo jurídico

que garanta sua efetiva disponibilização ao consórcio remanescente. Tal situação gera grave insegurança jurídica e risco concreto à execução contratual, pois pressupõe a utilização de recursos pertencentes a terceiro que não integra mais a estrutura da proposta (peça 87, p. 43).

42. Adicionalmente, sustenta que a alteração da composição consorcial após a apresentação das propostas configura violação às regras editalícias e ao princípio da estabilidade subjetiva da proposta, uma vez que modifica o próprio sujeito licitante e os pressupostos considerados no julgamento. Nesse sentido, afirma que não se trata de mera alteração formal, mas de verdadeira reconfiguração da proposta, com impacto direto na isonomia entre os licitantes e na confiabilidade do certame (peça 87, p. 42-43).
43. Sob o aspecto técnico-econômico, a empresa argumenta que a exclusão da Neptune compromete a exequibilidade da proposta, pois elimina parte relevante da estrutura operacional considerada na formação do preço, resultando em defasagem estimada de, no mínimo, R\$ 16.000.000,00, quando ajustadas as premissas técnicas à realidade do consórcio remanescente. Assim, a suposta vantajosidade da proposta da Etesco seria apenas aparente, decorrente de premissas que deixaram de existir (peça 87, p. 43-45).
44. Por fim, conclui que não há como se afirmar a manutenção das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do consórcio após a alteração, uma vez que a capacidade de execução não pode ser presumida apenas com base na empresa líder, devendo refletir a estrutura consorcial efetivamente apresentada no momento da proposta. Dessa forma, a modificação da composição comprometeria a segurança jurídica, a exequibilidade e a própria validade da proposta, justificando sua desclassificação (peça 87, p. 44).

Análise:

45. No que se refere ao questionamento formulado pelo relator acerca da manutenção das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do Consórcio Santos Dragagem após a retirada da empresa Neptune Brasil, a controvérsia demanda exame mais detido acerca dos efeitos jurídicos e materiais decorrentes da alteração da composição consorcial ocorrida no curso do procedimento licitatório. Conforme registrado nos autos, a alteração consistiu na exclusão da referida empresa da estrutura originalmente apresentada pelo consórcio liderado pela Etesco, com consequente redistribuição das participações entre os integrantes remanescentes (peça 31, p. 2-3). Tal circunstância suscita, em tese, questionamentos quanto à estabilidade subjetiva da proposta, à preservação da comparabilidade entre os licitantes e à eventual repercussão dessa alteração sobre a capacidade técnica, operacional e econômico-financeira necessária à execução do objeto licitado.
46. Em sua manifestação, a Autoridade Portuária de Santos esclareceu que não realizou análise conclusiva acerca dos impactos da alteração consorcial sobre os requisitos de habilitação do consórcio, justamente porque a proposta da empresa Etesco foi desclassificada em momento anterior do certame, ainda na fase de aceitabilidade da proposta. Segundo a unidade jurisdicionada, a análise da habilitação técnica e econômico-financeira do consórcio — e, consequentemente, a verificação da suficiência da nova composição consorcial para atender às exigências editalícias — somente seria realizada caso a proposta viesse a ser considerada válida e avançasse para as etapas subsequentes do procedimento licitatório. A APS acrescenta, ainda, que a exclusão da empresa Neptune pode suscitar questionamentos quanto à disponibilidade de determinados equipamentos originalmente considerados na estrutura da proposta, mas ressalta que essa avaliação não foi objeto de exame técnico definitivo justamente em razão da interrupção da análise do consórcio na fase anterior do certame.
47. Por sua vez, a empresa Jan de Nul sustenta que a retirada da Neptune Brasil teria repercussões materiais relevantes na proposta apresentada pelo consórcio da Etesco, argumentando que a empresa originalmente detinha participação significativa na composição consorciar e que determinados equipamentos e premissas operacionais utilizados na formulação da proposta estariam vinculados à sua participação no consórcio. Segundo essa linha argumentativa, a alteração posterior da estrutura consorcial poderia comprometer a comparabilidade das propostas e gerar incerteza quanto à efetiva disponibilidade de meios técnicos e operacionais necessários à execução

do objeto.

48. Embora tais argumentos indiquem a existência de dúvidas legítimas quanto aos efeitos concretos da alteração consorcial, a análise do caso concreto exige cautela para que não se adote, de forma automática, uma conclusão apriorística quanto à insanabilidade de qualquer alteração na composição de consórcios em processos licitatórios. De fato, a doutrina e a jurisprudência têm destacado que a relevância jurídica dessas alterações está diretamente relacionada à sua repercussão material sobre os requisitos de habilitação e sobre a segurança da execução contratual.
49. Alterações societárias, reorganizações empresariais e rearranjos internos em estruturas consorciais são fenômenos comuns no ambiente econômico e concorrencial, inclusive em setores intensivos em capital e tecnologia, como, por exemplo, o de obras marítimas e dragagem. Nessa perspectiva, o elemento central a ser examinado pela Administração não é a mera ocorrência da alteração formal na composição do consórcio, mas sim a verificação objetiva de que a nova configuração societária preserva, ou não, as condições técnicas, operacionais e econômico-financeiras exigidas para a execução do contrato.
50. Nesse sentido, a alteração da composição de consórcios em contratações públicas indica que eventual modificação na estrutura consorcial não deve ser analisada de forma meramente formal, devendo a Administração avaliar, de maneira motivada, se a alteração comprometeu a capacidade de execução do objeto, se implicou a substituição indevida de requisitos de habilitação ou se produziu qualquer vantagem competitiva indevida em relação aos demais licitantes. Esse entendimento converge com a própria orientação expressa no despacho cautelar do relator (peça 73, p. 6), que ressalta a necessidade de verificar, em concreto, se a retirada da empresa consorciada produziu efetivo prejuízo à capacidade de execução do objeto ou se a empresa líder remanescente mantém condições suficientes para atender integralmente às exigências editalícias.
51. Diante desse cenário, observa-se que os elementos constantes dos autos não permitem, neste momento, concluir de forma definitiva sobre a existência, ou não, de prejuízo concreto decorrente da alteração da composição consorcial. Isso porque a própria unidade jurisdicionada reconhece que essa análise não foi realizada no âmbito do procedimento licitatório, em razão da desclassificação da proposta da Etesco em fase anterior do certame. Em outras palavras, não houve exame administrativo completo acerca da suficiência da nova composição do consórcio para atendimento das exigências de qualificação técnica, disponibilidade de equipamentos e capacidade econômico-financeira estabelecidas no edital.
52. Nesse contexto, revela-se mais adequado reconhecer que a questão relativa à alteração da composição consorcial ainda depende de avaliação técnica específica pela própria Administração, a quem compete verificar, no momento procedimental adequado, se a nova configuração do consórcio preserva os requisitos necessários à execução do objeto contratado e se não houve prejuízo à comparabilidade das propostas ou à segurança da contratação. Trata-se de análise que deverá considerar, entre outros aspectos, a eventual relevância técnica da empresa retirada, a manutenção da disponibilidade dos equipamentos originalmente previstos e a suficiência da capacidade operacional das empresas remanescentes para atender integralmente às exigências do edital.
53. Assim, conclui-se que não houve, de fato, nenhuma conduta irregular, por parte da comissão de licitação, quanto a essa questão, não cabendo, em princípio, portanto, qualquer medida de controle por parte deste Tribunal. Todavia, considerando a proposta de determinação de retorno de fase do certame, entende-se cabível um alerta sobre a questão no corpo do texto da referida determinação.

1.2. Exame do TC 024.204/2025-0 (apensado):

Contextualização:

54. A representação no âmbito do TC 024.204/2025-0 foi formulada pela empresa DTA Engenharia Ltda., na qualidade de licitante participante da Licitação Eletrônica RLE 51/2025, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos (APS), responsável pela condução do certame cujo objeto consiste na contratação de empresa ou consórcio para execução de obras de dragagem no Porto de Santos. O

representante não pleiteia, nesse momento, medida cautelar ou anulação do certame, mas requer que o Tribunal acompanhe preventivamente o processo licitatório, diante de indícios de irregularidades que poderiam comprometer a lisura e a isonomia do procedimento (peça 1, p. 1).

55. No que se refere às irregularidades alegadas, o representante sustenta, em síntese, que houve direcionamento indevido de diligências à empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (JDN), com a realização de duas rodadas sucessivas de diligências (3/11/2025 e 19/11/2025) que teriam extrapolado os limites legais do saneamento de propostas. Segundo a DTA, tais diligências não se limitaram a esclarecer dúvidas, mas permitiram alterações substanciais na proposta econômica da JDN, incluindo modificação de preços, parâmetros técnicos e estrutura da planilha, resultando em favorecimento indevido e quebra da isonomia entre os licitantes (peça 1, p. 1-3).
56. A representação também aponta a existência de vícios materiais na proposta da JDN, considerados insanáveis, destacando-se: (i) prática de ‘jogo de planilha’, com descontos elevados em itens de baixa materialidade e preços reduzidos nos itens mais suscetíveis a aditivos; (ii) preços considerados inexecutáveis, como valores significativamente inferiores ao orçamento de referência para itens relevantes (ex.: horas de paralisação); e (iii) inconsistências técnicas relacionadas à produtividade, parâmetros operacionais e descumprimento de exigências do Termo de Referência (peça 1, p. 2-6).
57. Adicionalmente, o representante argumenta que, mesmo após as diligências, os vícios persistiram, sendo evidenciados por alterações sucessivas da proposta (três valores globais distintos) e ajustes em elementos técnicos essenciais, como capacidade de equipamentos e parâmetros operacionais, o que caracterizaria verdadeira reformulação da proposta, e não mero saneamento. Ainda assim, a proposta da JDN foi posteriormente considerada conforme pela comissão de licitação, o que, segundo a DTA, expõe o certame a riscos de desequilíbrio contratual e prejuízo ao erário (peça 1, p. 4-6).
58. Sob o aspecto jurídico, a DTA sustenta que a conduta da APS violaria os limites legais das diligências previstos na Lei 13.303/2016, bem como os princípios da isonomia, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, além de contrariar a jurisprudência do TCU, especialmente no que se refere à vedação de utilização de diligências para permitir a reformulação substancial de propostas (peça 1, p. 6-7).
59. Por fim, o representante requer que o Tribunal tome ciência dos fatos e acompanhe preventivamente o certame, especialmente quanto à regularidade das diligências realizadas e seus impactos sobre a competitividade e a isonomia do procedimento, podendo, se necessário, converter a comunicação em denúncia para fins de processamento formal (peça 1, p. 8).
60. Em análise da representação citada (peça 16), a unidade instrutora entendeu que a representação preenchia os requisitos de admissibilidade e devia ser conhecida, tendo em vista a legitimidade da representante, a competência do TCU e a existência de indícios suficientes de irregularidade. No exame técnico, diante da insuficiência de elementos nos autos, especialmente pela ausência de documentos relevantes (como a análise do recurso administrativo) e pelo fato de o certame estar suspenso por cautelar em processo conexo, a unidade concluiu que não era possível, naquele momento, firmar juízo conclusivo sobre a plausibilidade das alegações, sendo necessária a realização de diligência para melhor instrução.
61. Diante disso, a proposta de encaminhamento consistiu em: conhecer a representação; designar como relator prevento o Ministro Bruno Dantas; realizar diligência junto à APS para obtenção de documentos e esclarecimentos; e, após a diligência, apensar os autos ao TC 024.321/2025-7, em razão da conexão temática e do estágio mais avançado deste processo.
62. Inicialmente, por meio de despacho do Ministro Augusto Nardes, foi acolhida a proposta da unidade técnica no sentido de reconhecer a conexão do processo com o TC 024.321/2025-7 e determinar o envio à unidade responsável para designação do Ministro Bruno Dantas como relator prevento, em razão de já atuar no processo conexo, que se encontra em estágio mais avançado e com medida cautelar vigente (peça 18).

63. Na sequência, o Ministro Bruno Dantas, já na condição de relator prevento, acolheu integralmente a instrução da unidade técnica, reconhecendo a presença de indícios de irregularidade suficientes para o conhecimento da representação e a necessidade de aprofundamento da análise. Assim, determinou: (i) o conhecimento da representação; (ii) a realização de diligência junto à APS para obtenção de documentos e esclarecimentos, especialmente quanto ao recurso interposto pela DTA e às questões técnicas levantadas; e (iii) o posterior apensamento dos autos ao TC 024.321/2025-7, em razão da conexão e da conveniência de análise conjunta, considerando também que o certame já se encontra suspenso por cautelar naquele processo (peça 20).
64. Em resposta à diligência realizada (peça 23), a Autoridade Portuária de Santos informou, preliminarmente, que os aspectos relacionados à condução da Licitação Eletrônica 51/2025 já haviam sido objeto de esclarecimentos no âmbito do TC 024.321/2025-7, reiterando os fundamentos técnicos e jurídicos anteriormente apresentados. Quanto ao recurso administrativo interposto pela empresa DTA Engenharia Ltda., esclareceu que não houve sua análise, uma vez que a tramitação do certame foi interrompida por determinação cautelar do TCU, permanecendo o recurso pendente de apreciação. Em atendimento à diligência, encaminhou cópia integral do referido recurso (peça 24) e das contrarrazões da empresa Jan de Nul (peça 25), destacando que tais documentos reúnem os elementos técnicos debatidos na fase recursal. Por fim, indicou interlocutor institucional para contato com o Tribunal e colocou-se à disposição para prestar esclarecimentos adicionais.

Análise:

65. A representação tratada no TC 024.204/2025-0 guarda evidente relação de conexão com o presente processo, na medida em que ambos versam sobre a condução da Licitação Eletrônica 51/2025, especialmente no que diz respeito ao uso do instrumento da diligência na fase de julgamento das propostas. Enquanto, neste feito, discute-se a desclassificação da proposta da empresa Etesco sob o fundamento de vício insanável — não obstante a realização de diligência saneadora —, e a falta de uniformidade dos critérios para realização de diligência em comparação com a empresa vencedora, naqueles autos questiona-se, exclusivamente, a eventual extrapolação dos limites legais das diligências realizadas em favor da empresa Jan de Nul, com alegações de que teriam possibilitado ajustes substanciais em sua proposta.
66. Sob essa perspectiva, os dois processos revelam faces complementares de uma mesma controvérsia: a coerência, a uniformidade e os limites do uso das diligências pela Administração no curso do certame. Tal circunstância reforça, inclusive, a análise desenvolvida neste processo quanto à possível violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo, uma vez que, em tese, poderia ter havido tratamento assimétrico entre licitantes — ora com rigor excessivo, ora com flexibilidade ampliada.
67. Não obstante essa conexão temática, verifica-se que parcela relevante das questões suscitadas na representação do TC 024.204/2025-0, especialmente quanto ao cabimento de diligências saneadoras, já se encontra, direta ou indiretamente, abrangida pela análise ora empreendida, onde foi examinado detidamente a eventual não uniformidade de critérios na condução das diligências. Ademais, a própria instrução daquele processo indicou a necessidade de apensamento ao presente feito, evidenciando que o tratamento conjunto das matérias se mostra mais adequado sob a ótica da racionalidade processual e da coerência decisória.
68. Nesse contexto, considerando que há proposta de determinação para o retorno da fase de análise das propostas, entende-se que não se mostra necessária, neste momento, a realização de análise autônoma e exauriente das alegações formuladas no âmbito do TC 024.204/2025-0 quanto à regularidade da proposta da Jan de Nul. Isso porque o eventual retorno de fase permitirá à Administração reexaminar, de forma integral, a conformidade das propostas apresentadas, na sequência das melhores ofertas, inclusive no que se refere aos pontos questionados naquela representação, se as propostas mais bem classificadas em relação à proposta da Jan de Nul forem novamente desclassificadas.
69. Por outro lado, cumpre destacar que a ausência de aprofundamento específico dessas alegações

neste momento não implica sua desconsideração definitiva. Ao contrário, trata-se de medida alinhada aos princípios da economia processual e da utilidade do controle externo, evitando-se a duplicidade de análises sobre matéria que poderá ser reavaliada no próprio curso do certame, caso retomado.

70. Por fim, ressalta-se que, caso, após a eventual retomada do procedimento licitatório, persistam ou venham a se materializar as irregularidades apontadas — especialmente aquelas relacionadas à proposta da empresa Jan de Nul —, não há qualquer impedimento para que o interessado apresente nova representação a esta Corte de Contas, possibilitando a reanálise da matéria à luz do novo contexto fático e decisório do certame.
71. Todavia, considerando a proposta de determinação de retorno de fase do certame, entende-se cabível um alerta sobre a questão no corpo do texto da referida determinação.

CONCLUSÃO

72. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
73. Os elementos constantes dos autos permitem encaminhar o feito, desde já, para avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposta a **confirmação da medida cautelar** adotada, **determinação e ciência** à entidade acerca das irregularidades verificadas.
74. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que haverá impacto na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que a determinação irá adiar a contratação do objeto. Todavia, considerando que o serviço em contratação é de médio/longo prazo e que o atraso não será significativo, entende-se que o impacto não é relevante, além de que a determinação pode resultar em proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

75. Não houve pedido de ingresso aos autos.
76. Houve pedido de vista à peça 95, por parte da APS, das peças 85 a 88, classificadas como sigilosas. As referidas peças correspondem à resposta à oitiva da sociedade empresarial Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. Considerando que a APS é parte no processo, propõe-se o **deferimento** do pedido, com base nos art. 88, 91, 92 e 93 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020.
77. Não houve pedido de sustentação oral.
78. Vale registrar a existência do TC 017.428/2025-4, que trata de Relatório de Auditoria cujo objeto é a fiscalização da dragagem do porto de Santos. No âmbito do referido processo, o então Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, determinou a designação de relator prevento, o E. Ministro Bruno Dantas, em razão de já ter atuado na presente representação.

79. Verificam-se os seguintes processos apensos a estes autos:

Número do TC	Descrição Sumária	Estado Atual	Situação Atual
024.204/2025-0	Representação referente à licitação com número 512025, modalidade Pregão e Uasg 928308 (Objeto: Realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo licenciamento ambiental, elaboração dos Projetos Básico e Executivo, execução da dragagem de aprofundamento e manutenção do novo gabarito por 2 anos, além de serviços e operações necessárias para entrega final do objeto, pelo prazo de 60 meses.)	Encerrado	Apensado

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Em virtude do exposto, propõe-se:

80.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

80.2. No **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 10/2026-TCU-Plenário;

80.3. **determinar** à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de **trinta dias**, adote providências quanto aos itens abaixo, relativo à Licitação Eletrônica 51/2025, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) anule o ato que decidiu pela desclassificação da proposta do Consórcio Santos Dragagem, liderado pela sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., bem como os atos subsequentes do certame, retornando a licitação à fase de julgamento das propostas, a fim de admitir a análise da planilha de custos e da composição de BDI apresentadas em sede de diligência, tendo em vista que tais documentos visam a comprovar condição preexistente à apresentação da proposta, sem alteração do preço global ofertado, em conformidade com o princípio do formalismo moderado, com a busca da verdade material e com a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues), ressaltando que, após o retorno à fase de julgamento das propostas:

i. todos os elementos da proposta e, na sequência, a documentação de habilitação do referido consórcio devem ser analisados, inclusive, se a nova configuração do consórcio preserva os requisitos necessários à execução do objeto contratado e se não houve prejuízo à comparabilidade das propostas ou à segurança da contratação, devendo ser considerado, nessa avaliação técnica, entre outros aspectos, a eventual relevância técnica da empresa retirada do consórcio, a manutenção da disponibilidade dos equipamentos originalmente previstos e a suficiência da capacidade operacional das empresas remanescentes para atender integralmente às exigências do edital, devendo, inclusive, se necessário, serem feitas outras diligências; e

ii. caso as propostas mais bem classificadas em relação à proposta da sociedade empresária Jan de Nul sejam novamente desclassificadas e/ou as licitantes venham a ser inabilitadas, na análise da proposta da empresa Jan de Nul devem ser avaliadas as questões levantadas pela sociedade empresária DTA Engenharia Ltda. Em seu recurso administrativo;

80.4. dar **ciência** à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS S.A, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Concorrência 51/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) . adoção de critérios não uniformes na condução das diligências realizadas no curso do julgamento das propostas, tendo sido admitidos ajustes na proposta da licitante declarada vencedora, sem impacto substancial sobre o preço global, ao passo que se recusou o saneamento de falha formal imputada à proposta da sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., mesmo após a apresentação tempestiva da documentação em sede de diligência, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo, bem como ao entendimento desta Corte quanto ao dever de realização de diligências para saneamento de falhas que não alterem a substância das propostas (a exemplo do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues);

80.5. **deferir** o pedido formulado pela Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, de solicitação de vistas das peças 85 a 88 dos autos, por ser parte no processo, por meio de acesso aos autos



eletrônicos, nos termos dos art. 88, 91, 92 e 93 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020;

80.6. **informar** à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, à sociedade empresarial Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e aos representantes do presente processo e do TC 024.204/2025-0 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

80.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Etesco Construções e Comércio Ltda., líder do Consórcio Santos Dragagem, a respeito de possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS). O certame, regido pela Lei 13.303/2016, tem por objeto a contratação de empresa ou consórcio para a execução de obras de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos, incluindo licenciamento ambiental, elaboração de projetos e execução de dragagem, pelo prazo de 60 meses.

2. A representante insurgiu-se, em síntese, contra sua desclassificação do certame, ocorrida após ter apresentado a proposta de menor valor global (R\$ 610.000.000,00). Relatou que, embora tenha submetido sua proposta tempestivamente, a planilha de composição de custos e o BDI não foram anexados no momento inicial por equívoco formal. Diante disso, o agente de licitação instaurou diligência formal, concedendo prazo de 24 horas para a complementação, o qual foi cumprido pela licitante sem alteração do preço global.
3. Argumentou que, após o atendimento à diligência, a Comissão Especial de Licitação (CEL) reverteu seu entendimento anterior e desclassificou o consórcio, alegando que a falha seria vício insanável. Alegou, ainda, violação ao princípio da isonomia, pois a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., classificada subsequentemente, teria recebido múltiplas oportunidades para ajustar sua proposta e complementar documentos.
4. No que tange ao andamento processual nesta Corte, em exame preliminar datado de 18/12/2025, decidi por não conceder a medida cautelar de imediato, optando pela realização de oitiva prévia da APS e da empresa Jan de Nul para melhor subsidiar a análise dos pressupostos da tutela de urgência.
5. Posteriormente, em nova manifestação de 16/1/2026, ao analisar novos elementos que apontavam risco de dano iminente e indícios de “jogo de planilha” na proposta da empresa declarada vencedora, deferi a medida cautelar para suspender o andamento da Licitação Eletrônica 51/2025 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito.
6. Importante observar que, nessa oportunidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou um vício autônomo e possivelmente insanável na proposta da representante: a alteração da composição do consórcio durante a fase de julgamento. Segundo a instrução, em 30/9/2025, o consórcio era formado pelas empresas Etesco (79,2%), Neptune Brasil (19,8%) e *Chec Dredging* (1%), mas, em 1/10/2025, uma nova composição foi apresentada com a exclusão da Neptune Brasil e a alteração da participação da Etesco para 99%.



7. Assim, em síntese, determinei a oitiva da APS para que se pronunciasse sobre: (i) a desclassificação da proposta mais vantajosa sob a alegação de vício insanável na apresentação da planilha de custos e do BDI; (ii) a justificativa para a eventual não uniformidade de critérios de saneamento e de condução do julgamento; e (iii) a avaliação técnica e conclusiva sobre a manutenção (ou não) das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do Consórcio Santos Dragagem.
8. Na mesma decisão, indeferi ainda o pedido de ingresso da representante como parte interessada, por entender que não restou demonstrada, de forma clara e objetiva, a lesão a direito subjetivo próprio que justificasse a habilitação nos moldes do art. 146 do Regimento Interno do TCU.
9. A unidade instrutora, em sua análise de mérito, concluiu que a desclassificação da Etesco Construções e Comércio Ltda. por não ter apresentado inicialmente a planilha de custos e o BDI configurou excesso de formalismo. Ressaltou que, conforme a jurisprudência deste Tribunal, a juntada de documentos que apenas atestam condição preexistente à abertura da sessão não fere a isonomia e deve ser objeto de saneamento por meio de diligência.
10. Já quanto à alteração consorcial, a AudContratações assentou que a APS, conforme resposta à oitiva, não chegou a avaliar tecnicamente esse impacto durante a licitação. Assim, caberia à própria Administração retroagir de fase e realizar a devida análise dessa nova composição. Portanto, propôs considerar a representação parcialmente procedente, com a determinação para que a APS anule o ato de desclassificação da Etesco e retorne o certame à fase de julgamento das propostas.
11. Feito esse breve resumo, passo a decidir.
12. A desclassificação originária da proposta da representante, fundada exclusivamente na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, não se harmoniza com a jurisprudência desta Corte acerca do formalismo moderado. Como já assinalado no despacho cautelar, a apresentação posterior de documento destinado a explicitar condição econômica preexistente, sem alteração do preço global ofertado, não autoriza, de forma isolada, a eliminação da proposta mais vantajosa, sobretudo diante da possibilidade de saneamento por diligência.
13. Essa constatação, contudo, não conduz automaticamente à reintegração da Etesco ao certame. A superação da irregularidade formal originária não implica o reconhecimento da validade material da proposta, especialmente quando subsistem elementos supervenientes aptos a comprometer sua confiabilidade e aderência às condições originalmente submetidas à competição.
14. No despacho cautelar, consignei que a mera constatação de alteração formal na composição consorcial não dispensava, por si só, a análise do potencial prejuízo concreto à habilitação e à segurança contratual. A medida cautelar foi deferida, precisamente, para preservar o estado do certame e viabilizar o aprofundamento instrutório dessa questão por parte da Comissão Especial de Licitação, a quem caberia analisá-la, sem antecipação de juízo conclusivo sobre sua relevância jurídica.
15. Naquela ocasião fiz alusão ao Acórdão 2.130/2016-TCU-Plenário, em que o Tribunal reconheceu a possibilidade de alteração da composição de consórcios em contratos administrativos, desde que o interesse público seja preservado e os requisitos de habilitação sejam mantidos. A análise desses requisitos não foi levada a cabo, conforme manifestação da APS.
16. Superada a fase de cognição sumária, os elementos colacionados aos autos revelam que a controvérsia não se limita a aspecto formal ou meramente registral. A retirada da Neptune

Brasil, segundo apontado nas manifestações dos interessados, repercutiria sobre a própria estrutura técnica, logística e econômico-financeira da proposta originalmente apresentada, inclusive no que se refere à disponibilidade de equipamentos, à distribuição de responsabilidades, à assunção de riscos e à base de formação dos custos, o que afasta a caracterização do episódio como mera reorganização interna desprovida de efeitos materiais relevantes.

17. Em especial, foi apontado que permaneceriam nos autos declarações de disponibilidade de equipamentos subscritas pela Neptune, embora a referida empresa não mais integrasse a composição consorcial que a representante pretende ver admitida. Se confirmada, essa circunstância compromete a confiabilidade mínima da proposta, pois desvincula a estrutura apresentada à Administração da estrutura subjetiva que, ao final, responderia pela execução do objeto, afetando diretamente a comparabilidade objetiva entre as propostas e a segurança da futura execução contratual.
18. Não se trata, portanto, de negar aplicação ao formalismo moderado, nem de transformar a alteração do consórcio em irregularidade abstratamente insanável. O ponto é diverso: a proposta deve ser apreciada em sua integridade. E, uma vez evidenciado que aquela originalmente apresentada se apoiava em determinada composição subjetiva e operacional, a posterior substituição dessa base, sem demonstração inequívoca de preservação de suas premissas essenciais, gera dúvida objetiva sobre a sua aderência às condições que fundamentaram o julgamento.
19. A vantagem econômica, embora relevante, não pode ser examinada de forma isolada. Nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016, a licitação destina-se à seleção da proposta mais vantajosa, assim compreendida aquela que combina preço, exequibilidade, segurança jurídica, julgamento objetivo e aptidão real para execução. A proposta de menor preço não é, necessariamente, a proposta mais vantajosa se houver dúvida substancial sobre sua identidade, sua exequibilidade ou sua aderência às premissas que balizaram a disputa.
20. Nessa perspectiva, a reintegração da representante ao certame, com aproveitamento da proposta apresentada em configuração consorcial posteriormente alterada, importaria admitir que uma licitante concorra com determinada estrutura subjetiva e, após a abertura das propostas, substitua as premissas de execução sem demonstração inequívoca de que não houve impacto sobre preço, riscos, capacidade operacional e responsabilidade pela execução, o que compromete a própria lógica de julgamento isonômico e objetivo do certame.
21. A situação distingue-se, portanto, das hipóteses em que a jurisprudência desta Corte admite saneamento de falhas formais ou juntada posterior de documentos destinados a comprovar condição preexistente. No caso em exame, o vício não se resume à ausência de documento, mas alcança a própria estabilidade subjetiva e a confiabilidade da proposta que se pretende aproveitar.
22. Ademais, por ocasião da prolação do Acórdão 157/2025-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 596/2025-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração, sustentei que, diante da omissão da Lei 13.303/2016 sobre alteração de consórcios, aplica-se, por analogia, o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual a possibilidade de substituição de consorciadas é limitada à fase de execução contratual.
23. Assim, embora reconheça a inadequação da motivação originalmente empregada pela APS para a desclassificação, entendo que os elementos posteriormente revelados impedem o retorno da representante ao certame. A anulação pura e simples do ato de desclassificação, com reintegração automática da proposta, não se mostra juridicamente adequada, pois reconduziria ao procedimento proposta cuja conformidade material não se encontra demonstrada e cuja



estrutura subjetiva foi alterada após a fase competitiva, sem que haja comprovação necessária e suficiente de preservação das condições que embasaram sua avaliação inicial.

24. Por essas razões, afasto a proposta da unidade instrutora de determinar a reinclusão da representante no certame. A representação deve ser considerada parcialmente procedente apenas para reconhecer a impropriedade da motivação fundada na ausência inicial da planilha de custos e BDI, sem prejuízo da manutenção da exclusão da proposta por fundamento autônomo, relacionado à alteração da composição consorcial e à ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta, em consonância com os princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa. Ao fim e ao cabo, resta inalterada a decisão da Comissão Especial de Licitação, detentora das prerrogativas relacionadas à condução, exame e julgamento do certame.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1135/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.321/2025-7.
- 1.1. Apenso: 024.204/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Autoridade Portuária de Santos S.A. (44.837.524/0001-07); Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (08.651.815/0001-42).
4. Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (06546/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64879/OAB-DF), Gustavo Valadares (18669/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. sobre possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS),

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 do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;



9.2. revogar a cautelar referendada por meio do item 9.1 do Acórdão 10/2026-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência à Autoridade Portuária de Santos S.A – APS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação 51/2025, para fins de adoção de medidas corretivas e preventivas no âmbito de futuros certames:

9.3.1. desclassificação indevida de proposta mais bem classificada, após o atendimento, pelo licitante, de diligência regularmente instaurada pela Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 56 da Lei 13.303/2016, em afronta à jurisprudência desta Corte de Contas, que atribui à Administração o dever de promover diligências para sanar dúvidas ou falhas que não alterem a essência da proposta, especialmente quando não há modificação do preço global ofertado, a exemplo dos Acórdãos 2.265/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, 2.903/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 988/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia; 4.370/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jhonatan de Jesus, e 2.126/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler;

9.3.2. adoção de critérios não uniformes na condução das diligências realizadas no curso do julgamento das propostas, tendo sido admitidos ajustes na proposta da licitante declarada vencedora, sem impacto substancial sobre o preço global, ao passo que se recusou o saneamento de falha formal imputada à proposta da Etesco Construções e Comércio Ltda., mesmo após a apresentação tempestiva da documentação em sede de diligência, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo, bem como ao entendimento desta Corte quanto ao dever de realização de diligências para saneamento de falhas que não alterem a substância das propostas, conforme reiterada jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

9.4. informar à Autoridade Portuária de Santos S.A, à Etesco Construções e Comércio Ltda., à Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à DTA Engenharia Ltda. deste acórdão; e

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1135-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.715/2017-4 [Apenso: TC 001.140/2026-4]

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia.

Interessados: Anace - Associação Nacional dos Consumidores de Energia (07.764.421/0001-38); Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace (53.812.772/0001-94); Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate (03.638.083/0001-37); Ministério de Minas e Energia (37.115.383/0001-53).

Representação legal: Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Jaguar 11 S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Jaguar 10 S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Itapura S.a.; Matheus Lopez do Prado Bispo (47916/OAB-BA), representando Associacao Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace; Bruna Wills (46082/OAB-DF), representando Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate; Joao Loyo de Meira Lins (319936/OAB-SP), representando Cteep - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Aguapei S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Biguacu S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Jaguar 9 S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica de Minas Gerais S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Jaguar 8 S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Jaguar 6 S.a.; Sidnei Furlan, Alexandre Gonçalves Filho e outros, representando Agência Nacional de Energia Elétrica; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Evrecy S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Itaquere S.a.; Édison Freitas de Oliveira, representando Ministério de Minas e Energia; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Tibagi S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos

Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Itaunas S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Serra do Japi S A; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Riacho Grande; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Sul S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Pinheiros S.a.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Norte e Nordeste S/a; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligacao Eletrica Jaguar 12 S.a..

SUMÁRIO: AUDITORIA. RENOVAÇÃO ANTECIPADA DAS CONCESSÕES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA FACULTADA PELA MP 579/2012. ANÁLISE DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS ATIVOS PRÉ-2000 (RBSE) E DE ATUALIZAÇÃO E REPASSE DAS INDENIZAÇÕES. CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA POR MEIO DO ACÓRDÃO 443/2026-TCU-PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS ROBUSTOS PREVIAMENTE ÀS DECISÕES DE PRORROGAÇÃO. LONGO INTERREGNO TEMPORAL ENTRE OS FATOS E O JULGAMENTO. INVIABILIDADE DE COGNIÇÃO QUANTO À REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS. SEGURANÇA JURÍDICA. ESTABILIDADE REGULATÓRIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, as instruções de mérito da unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peças 123 e 186), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 124-125; 187-188), a primeira delas a seguir transcrita:

“1. Trata-se de instrução complementar para atendimento ao despacho do Min. Relator Aroldo Cedraz de 2/12/2020 (peça 114), o qual determina a esta Unidade Técnica que verifique se a prática regulatória do setor elétrico, preferencialmente no âmbito dos contratos de transmissão, comporta algum índice de reajuste de preços que contemple, além de atualização monetária, a remuneração do custo de capital por indisponibilidade de receita ao longo de determinado período.

2. Referido despacho determinou, ainda, que esta SeinfraElétrica traga aos autos informações atualizadas sobre o Processo 0010552-48.2017.4.01.3400, em trâmite na 5ª Vara Federal Cível de Brasília e sobre o Projeto de Lei (PL) 9.463/2018, que dispõe sobre a desestatização da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras).

3. Cabe ressaltar que, diante do mencionado despacho e das medidas saneadoras adotadas neste processo para atendê-lo, a Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica (Abrate) trouxe novos elementos aos autos (peça 119), os quais serão analisados também nesta instrução complementar.

EXAME TÉCNICO

Regulação da atualização monetária nos contratos de transmissão de energia elétrica

4. Com o intuito de verificar se a prática regulatória do setor elétrico no âmbito dos contratos de transmissão comporta algum índice de reajuste de preços que contemple, além de atualização monetária, a remuneração do custo de capital por indisponibilidade de receita ao longo de determinado período, expediu-se diligência à Aneel (peça 115) com os seguintes questionamentos:

a) Existem situações, dentro da regulação já definida por esta Agência para o segmento de transmissão de energia elétrica, em que concessionários de transmissão tenham incluídos em suas receitas valores relativos a ativos que entraram em operação em período diferente do da efetiva inclusão, como no exemplo hipotético a seguir:

- o concessionário A instalou ativos avaliados em R\$ 100 milhões que entraram em operação em 2018, mas terá a receita referente a esses ativos, composta pela remuneração via WACC e depreciação, reconhecida somente no processo tarifário de 2020?

b) em caso afirmativo, no exemplo hipotético, a receita a ser recebida a partir de 2020 consideraria a remuneração via WACC e a depreciação relativas a 2018 e 2019? Se sim, a receita não recebida nesses dois períodos seria atualizada monetariamente? Por qual(is) índice(s)?

c) Ainda para o caso hipotético, considerando que haja a inclusão da receita relativa aos períodos de 2018 e 2019, e que exista a mencionada atualização monetária, seria aplicada, além disso, alguma remuneração referente à indisponibilidade dessa receita nos referidos períodos? Se sim, por meio de qual valor/índice?

5. Em resposta à diligência, a Aneel informou (peça 117) que, em regra, para obras de grande porte, a parcela adicional de Receita Anual Permitida (RAP) a ser percebida pela concessionária de transmissão é estabelecida previamente à entrada em operação das instalações. No entanto, para os denominados reforços de pequeno porte, a RAP respectiva é definida somente no reajuste subsequente à entrada em operação, se assemelhando à situação hipotética descrita na alínea 'a', acima.

6. A Agência alegou ainda que, apesar da regra geral para obras de grande porte ser a definição prévia da parcela adicional de RAP, há casos de melhoria desse cunho que são consolidados pelo planejamento setorial após sua energização. Para esses, a incorporação da parcela adicional de RAP também ocorre após a entrada em operação das instalações (peça 117, p. 1 e 2).

7. Nessas situações, a Agência esclarece que, nos termos da Resolução Normativa Aneel 841/2018, a receita correspondente às respectivas instalações, apesar de calculada em momento posterior, é devida desde a data de entrada em operação da obra, sendo composta pelo WACC e pela amortização via Quota de Reintegração Regulatória (QRR) desde essa data (peça 117, p. 2).

8. Desse modo, para a situação hipotética descrita na alínea 'a' da diligência, transcrita anteriormente (v. par. 2), o 'Concessionário A' receberia uma receita composta pelo WACC e pela QRR relativas aos anos de 2018 e 2019, em que pese o pagamento só se iniciar em 2020.

9. O Regulador complementa que esse montante não pago à transmissora entre a data de entrada em operação e a data de efetivo início de pagamento é considerado na RAP por meio da denominada Parcela de Ajuste (PA), a qual é atualizada monetariamente pelo índice inflacionário (IPCA ou IGP-M) constante do respectivo contrato de concessão, até a data de referência do ciclo tarifário em que se iniciará o pagamento (peça 117, p. 2).

10. A Aneel informa, ainda, que **inexiste na regulação do segmento de transmissão de energia elétrica previsão de remuneração em função de não pagamento de valores devidos em ciclos**

anteriores, havendo, tão somente, previsão de atualização desses valores pelo índice inflacionário contratual (peça 117, p. 3).

11. Assim, para o caso hipotético em tela, não haveria uma remuneração decorrente da indisponibilidade da receita durante os anos de 2018 e 2019, mas somente a atualização monetária a ser aplicada até 2020, ano do efetivo pagamento dos valores.

12. A Agência faz ressalva quanto aos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000, também conhecidos como Ativos RBSE, para os quais a Portaria MME 120/2016 estabeleceu a necessidade de aplicar-se uma atualização monetária e uma remuneração sobre a receita não recebida pelas transmissoras entre 1/1/2013 e 30/6/2017. A Autarquia esclarece, no entanto, que não se trata de regulamentação originária da Aneel, mas sim do Poder Concedente, e que à Agência coube operacionalizar sua implementação (peça 117, p. 3).

13. Ante o exposto, a resposta do Regulador deixa claro que não existe previsão regulatória de remuneração da indisponibilidade de receita para as transmissoras, quando tais receitas são efetivamente pagas em momento posterior à entrada em operação das respectivas instalações, havendo, tão somente, previsão de atualização monetária conforme índice definido em contrato.

Processo judicial 0010552-48.2017.4.01.3400

14. Consulta ao endereço eletrônico <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/index.php> realizada em 30/6/2022 demonstra que a sentença de 11/11/2019 (peça 122) derrubou a liminar que proibia a Aneel de repassar às tarifas dos consumidores o valor decorrente da remuneração pelo custo de capital próprio (Ke) instituída pelo § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016.

15. Em função disso, nos processos de revisão periódica da RAP dos nove contratos de transmissão prorrogados nos termos da Lei 12.783/2013, ocorridos em 2020, com efeitos retroativos a julho de 2018, conforme data contratual, a Aneel calculou o valor referente à inclusão do Ke, bem como, calculou a diferença retroativa entre os valores devidos (com Ke) e os valores efetivamente pagos (sem Ke) às transmissoras entre 1/7/2017 e 30/6/2020, conforme consta na Nota Técnica 108/2020-SGT/ANEEL, de 25/6/2020 (peça 120).

16. As referidas revisões foram objeto das Consultas Públicas Aneel 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25/2020.

17. Vale destacar que a mencionada sentença (peça 122) trouxe, em suma, as seguintes conclusões (p. 19 e 20):

- a) a Lei 12.783/2013 não impôs à União a obrigação de pagar às concessionárias o valor relativo aos ativos considerados não depreciados. Apenas facultou (§2º do art. 15);
- b) os ativos não amortizados ou não depreciados continuarão a ser remunerados por intermédio da tarifa. Essa é a regra estabelecida pelo mandamento legal (caput do art. 15) e foi justamente por essa razão que foi editada a Portaria MME 120/2016;
- c) a Portaria MME 120/2016 não criou um novo direito para as transmissoras de energia. O direito de remuneração é inerente ao regime de concessão e o concessionário tem direito à remuneração pelo capital aplicado no empreendimento. Foi justamente por esse motivo que esses custos foram inseridos na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TUST), para que o transmissor tenha condição de prestar o serviço de forma adequada;
- d) o usuário do serviço público tem o direito de exigir um serviço adequado, mediante o pagamento de tarifa módica. Mas isso não significa direito a uma tarifa insuficiente para propiciar amortização dos investimentos e a compensação pelas despesas exigidas pelo Poder Concedente.

18. Percebe-se que a decisão mostra coerência com a linha de raciocínio exposta no relatório de fiscalização e nas instruções complementares anteriores, pois entende que: a Lei 12.783/2013 trouxe duas possibilidades de tratamento a ser dado aos ativos RBSE - indenizá-los ou continuarem sendo remunerados via tarifa; a lei não obrigou o pagamento de indenização pelo Poder Concedente, mas facultou tal opção; e que o direito à remuneração pelo capital aplicado no

empreendimento é inerente ao regime de concessões públicas.

19. Ocorre, entretanto, que fundamentado nesse entendimento, especialmente o trazido pela alínea ‘c’ acima, o Poder Judiciário revogou a liminar que suspendia a remuneração via custo de capital próprio instituída pelo § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016. Em sua decisão, o Juiz Federal traz, inclusive, trecho de parecer do Professor Marçal Justen Filho já apresentado a esta Corte de Contas em outro momento, do qual se extrai o excerto exposto a seguir (peça 122, p. 16):

‘A implantação, manutenção e ampliação do serviço público adequado exigem, em muitos casos, investimentos muito elevados. É assegurado constitucional e legalmente que o concessionário seja compensado por todos os desembolsos realizados, inclusive quanto ao capital investido. Tendo o concessionário realizado investimentos vultosos, a remuneração correspondente é a ele devida.’

20. Há que se esclarecer, contudo, com as devidas vênias ao entendimento judicial, que a **remuneração pelo custo de capital próprio instituída pela retrocitada portaria não corresponde à remuneração pelos investimentos feitos em instalações para a prestação do serviço de transmissão**. Não é, portanto, uma remuneração pelo capital investido no negócio. Essa última é dada pelo WACC, que incide sobre os ativos RBSE para formar a receita a que têm direito as transmissoras com o regresso de tais ativos à sua base.

21. Sobre isso, resgatam-se considerações trazidas em instrução complementar anterior deste processo (peça 111, p. 31 e 32), em que a Abrate trouxe o mesmo argumento utilizado na decisão judicial:

‘308. Considerando os demais argumentos trazidos pela Associação, algumas considerações merecem ser tecidas. Em diversos momentos, a Abrate alega que a remuneração do capital seria indispensável à sobrevivência das concessionárias, bem como, que tal remuneração independe da aplicação da atualização prevista no mencionado parágrafo terceiro [do art. 1º da Portaria MME 120/2016], pois decorre de princípios constitucionais e legais que assegurariam ao concessionário a remuneração pelo capital investido e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

309. Primeiramente, destaque-se que a argumentação da Abrate é procedente. É indispensável que os concessionários, independentemente de seu ramo de atuação, sejam remunerados por seus serviços e pelo capital que investiram. O espírito das concessões é este: atrair investimentos privados para áreas em que o Estado não pode/quer investir. Essa atração existirá somente se o poder público definir remuneração adequada para o setor, de forma a impelir que investidores se submetam aos riscos de realizar investimentos em algum segmento, em detrimento de aplicarem seus recursos no mercado financeiro, por exemplo.

310. Ocorre, contudo, que a **remuneração pelo capital investido pelas transmissoras nas instalações afetas à base RBSE se deu pelo WACC**, quando tais ativos regressaram à base das concessionárias. Por meio desse custo médio ponderado de capital, estabelecido regulatoriamente pela Aneel, calculou-se a receita que as transmissoras deveriam ter recebido já em 2013, aplicando-se uma espécie de recomposição tarifária em favor das concessionárias.

311. **O custo de capital próprio defendido pela Abrate, por conseguinte, não se confunde com a remuneração pela aplicação de recursos em ativos do segmento de transmissão de energia elétrica**, embora, por vezes, a Associação utilize esse argumento em suas contribuições. O referido Ke destinar-se-ia à compensação pela indisponibilidade dos recursos tarifários devidos às transmissoras entre 2013 e 2017, os quais foram pagos retroativamente somente a partir de 2017. (negritou-se).’

22. A afirmação de que a remuneração pelo capital investido é dada pelo WACC baseia-se: (i) no próprio processo de formação da receita referente aos ativos RBSE, que se dá mediante a aplicação do WACC sobre o valor dessas instalações, conforme se explicará em maiores detalhes no tópico ‘Elementos trazidos pela Abrate’ deste relatório; e (ii) na própria regulação da Aneel, que fixa o WACC como o índice de remuneração das transmissoras nos procedimentos de regulação tarifária

(Proret).

23. A remuneração pelo Ke tem o objetivo, portanto, de compensar a indisponibilidade dos recursos das transmissoras no tempo. Esse tema será tratado com maior profundidade adiante no relatório, momento em que serão resgatados elementos que demonstram a **inexistência de previsão legal para remunerar a indisponibilidade de recursos via Ke**.

Projeto de Lei 9.463/2018

24. Consulta ao Portal da Câmara dos Deputados em 30/6/2022 revelou que o PL 9.463/2018 aguarda a constituição de Comissão Especial pela Mesa daquela Casa para sua análise, segundo despacho de 6/2/2018.

25. O último parecer do relator Deputado José Carlos Aleluia, disponível no referido portal e emitido em 10/5/2018, traz um projeto substitutivo ao PL em tela, e seu art. 19 altera o art. 4º da Lei 5.655/1971, no qual se lê, em seu § 4º-F:

‘O custo de capital de que trata o § 4º-E deverá:

I - ser atualizado e remunerado, até a sua incorporação à tarifa, pelo Custo Ponderado Médio do Capital definido pela Aneel nas metodologias de Revisão Tarifária Periódica das Receitas das Concessionárias Existentes; e

II - ser incorporado à tarifa pelo prazo de oito anos.’

26. Por sua vez, o custo de capital de que trata o § 4º-E refere-se à receita das transmissoras não recebida entre o momento da prorrogação dos respectivos contratos e o reconhecimento dos Ativos RBSE na tarifa.

27. Vê-se, portanto, que o substitutivo mantém a remuneração pela indisponibilidade da receita das transmissoras, mas substitui o Ke pelo Custo Ponderado Médio do Capital (WACC), nos moldes do que apontou instrução complementar pretérita (peça 55, p. 9-11).

28. Há, ainda, voto em separado apresentado pelo Deputado Leonardo Quintão em 21/5/2018, com novo substitutivo, mas que também mantém a lógica presente no substitutivo anterior quanto à troca da remuneração via Ke pelo WACC.

29. Destaque-se, por fim, que a Medida Provisória 1.031/2021, convertida na Lei 14.182/2021, que dispôs sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), tema central também do PL 9.463/2018, não tratou do tema referente à remuneração dos ativos RBSE.

Elementos trazidos pela Abrate

30. Os novos elementos trazidos aos autos pela Abrate (peça 119) ponderam, inicialmente, que existe regulamentação própria, emitida pelo Poder Concedente, a saber, a Portaria MME 120/2016, que determina a necessidade tanto de atualização quanto de remuneração dos valores de receita referentes aos ativos RBSE não pagos entre 01/01/2013 e 30/06/2017 (peça 119, p. 2).

31. A Associação ressalta posicionamento então recente da Procuradoria Federal junto à Aneel no qual se concluiu pela aplicação da taxa do custo de capital próprio (Ke) à receita não recebida pelas transmissoras, conforme trecho transcrito a seguir (peça 119, p. 2 e 3):

‘A remuneração ou juros pelo capital não recebido no período de janeiro de 2013 a junho de 2017 - remuneração do custo de capital - deve ser atualizada pela taxa referente ao custo de capital próprio tratada nos arts. 1º, § 3º, da Portaria MME 120/2016 e 4º, § 3º, da REN 762/2017, até 1º de julho de 2020, data do ‘efetivo pagamento’, sendo incorporada à RAP das transmissoras a partir do processo de 1º de julho de 2020 (ciclo 2020-2021), pelo prazo de oito anos’

32. Para melhor esclarecimento acerca da conclusão da Procuradoria, esta Equipe Técnica acessou a íntegra do documento no sítio eletrônico da Agência Reguladora e juntou-o aos autos (peça 121).

33. Em síntese, o parecer destina-se a responder consulta da Superintendência de Gestão Tarifária (SGT) da Aneel sobre como proceder para pagar o custo de capital próprio não pago às

transmissoras nos ciclos tarifários 2017-2018, 2018-2019 e 2019-2020, em função da queda da liminar que proibia tal pagamento.

34. O entendimento inicial da SGT, consubstanciado na Nota Técnica 108/2020-SGT/ANEEL (peça 120), é de que as novas decisões judiciais apenas cassaram as liminares, mas não determinaram a forma de como o pagamento do Ke deveria ocorrer (peça 120, p. 13).

35. Em função disso, a SGT propôs calcular a diferença entre o que havia sido pago às transmissoras entre 2017 e 2020, sem o Ke, e o que deveria ter sido pago no mesmo período, com o Ke, e inclui-la como componente financeiro na Parcela de Ajuste (PA) do processo tarifário de 2020, diluída em parcelas iguais por três anos, até a revisão periódica subsequente, em 2023 (peça 120, p. 13).

36. O parecer da Procuradoria Federal, entretanto, entendeu que, em função das recentes decisões judiciais, a remuneração pelo custo de capital próprio, a que tinham direito as transmissoras, deve ser atualizada pelos mesmos índices definidos no art. 1º, §3º, da Portaria MME 120/2016 por todo o período em que ficaram indisponíveis. Desse modo, a diferença calculada pela SGT, conforme se explicou no parágrafo anterior, deve ser atualizada **e remunerada pelo próprio Ke, até julho de 2020, quando se iniciou o pagamento.** Em outras palavras, a Procuradoria preconiza que o Ke não recebido pelas transmissoras deve ser atualizado pelo próprio Ke (peça 121, p. 2-4).

37. Em razão da dificuldade e complexidade do tema, entende-se oportuno resgatar todo o histórico dos ativos RBSE desde a edição da Portaria MME 120/2016, para melhor compreender as consequências da interpretação da Procuradoria Federal junto à Aneel.

38. A referida portaria definiu que o valor relativo aos ativos RBSE deveriam retornar à base de remuneração regulatória (BRR) das transmissoras, com efeito retroativo a 2013, momento da renovação dos contratos de transmissão, com o consequente cálculo da remuneração e da depreciação devidas por esses ativos e início de pagamento em 2017, por oito anos.

39. Assim, procedeu-se ao cálculo da remuneração dos ativos (RC) mediante a multiplicação do valor da base (BRR) pelo WACC regulatório, e ao cálculo da depreciação, denominada de Quota de Reintegração Regulatória (QRR), pela multiplicação da BRR pela taxa de depreciação média anual dos ativos, para cada ano, a partir de 2013 até 2017. A soma de RC e QRR de cada ano foi denominada pelo art. 1º, §1º, da Portaria MME 120/2016 como custo de capital, mas nesta instrução, para evitar confusão com os demais custos de capital que serão mencionados, tal soma será nomeada Receita Requerida (RR).

40. Desse modo, matematicamente, tem-se, para cada ano x, de 2013 a 2017, os cálculos das respectivas Receitas Requeridas:

$$RR_x = RC_x + QRR_x, \text{ em que}$$

$$RC_x = BRR_{\text{ativosRBSE}_x} \times WACC \text{ e}$$

$$QRR_x = BRR_{\text{ativosRBSE}_x} \times \text{Taxa de depreciação anual média}$$

41. Repise-se que a RR é formada pela remuneração do capital investido pelas transmissoras nos ativos RBSE, que corresponde **ao produto entre o WACC e a respectiva base de ativos**, consoante destacado em tópicos anteriores, e pela amortização dessas instalações. **A remuneração pelo dinheiro aplicado na construção e operacionalização dos ativos RBSE, a que tem direito as transmissoras, é dada pelo WACC, e não pelo custo de capital próprio**, que será introduzido a seguir.

42. A retromencionada portaria determinou também que as receitas requeridas fossem atualizadas pela inflação e pelo custo de capital próprio do segmento de transmissão (Ke). Ou seja, sobre cada RR_x haveria uma remuneração pela incidência do Ke desde x até 2017, formando a remuneração via custo de capital próprio (R_{Kex}).

43. Matematicamente:

$$R_{Kex} = RR_x \times Ke_{(\text{desde } x \text{ a } 2017)}, \text{ para cada ano } x, \text{ de 2013 a 2017}$$

44. Ocorre, contudo, que decisões judiciais liminares impediram que os valores referentes à remuneração via custo de capital próprio (R_{Ke}) fossem pagas às transmissoras em 2017. Em vista disso, a Aneel incluiu nas receitas das transmissoras, a partir de 2017, apenas a soma das RR de 2013 a 2017, mas não incluiu os respectivos R_{Ke} .
45. Em razão de determinação da Portaria MME 120/2020, a referida soma foi incluída na receita das concessionárias de transmissão em oito parcelas. Logo, as RR de 2013 a 2017 estão sendo pagas ao longo de oito anos, de 2017 a 2025.
46. Em 2021, porém, em razão de iniciativas diversas adotadas pela Aneel para reduzir o impacto das tarifas de energia elétrica sobre os consumidores, houve um reperfilamento da dívida ainda não paga com as concessionárias de forma a ser saldada até o ciclo tarifário de 2027/2028. Essa iniciativa, juntamente com outras medidas paliativas com mesma finalidade, foi objeto da auditoria sobre Política Tarifária, que culminou com o Acórdão 1.376/2022, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.
47. Após a cassação das liminares que impediam o pagamento da remuneração via custo de capital próprio, os R_{Ke} de 2013 a 2017 ingressaram na receita das transmissoras a partir de 2020, e serão pagos conforme exposto anteriormente. Segundo o entendimento da Procuradoria Federal junto à Aneel apresentado alhures, no entanto, tais valores também precisam ser atualizados pelo Ke até julho de 2020, quando se deu o início do pagamento, para dar completo cumprimento à Portaria MME 120/2020.
48. Assim, a soma dos R_{Ke} de 2013 a 2017 será atualizada monetariamente e remunerada pelo Ke do segmento de transmissão até 2020. Repise-se, conforme demonstrado anteriormente, que os R_{Ke} já decorrem da incidência do Ke sobre as RR.
49. A aplicação dessa interpretação da Portaria MME 120/2020 consiste em remunerar pelo custo de capital próprio do segmento de transmissão, que é, geralmente, superior ao WACC, **a mera indisponibilidade no tempo dos recursos devidos às transmissoras**. Para o caso em tela, a própria remuneração via custo de capital próprio, que ficou indisponível entre 2017 e 2020, também está sendo remunerada pelo custo de capital próprio.
50. Esclareça-se que, para fazer jus à remuneração pelo WACC, uma transmissora precisa investir em ativos e correr todos os riscos inerentes ao serviço a ser prestado. Para o caso dos ativos RBSE, essa remuneração pelo risco é dada no cálculo das receitas requeridas, quando o WACC incide sobre a base de remuneração regulatória atinente a essas instalações.
51. A remuneração pelo Ke, contudo, está sendo paga **meramente porque os recursos, inicialmente as RR de 2013 a 2017, agora também as R_{Ke} de 2013 a 2017, ficaram indisponíveis de 2013 a 2017 e de 2017 a 2020, respectivamente**.
52. Perceba-se que a mencionada indisponibilidade de recursos no tempo está sendo remunerada por índice superior ao que remunera o próprio negócio. Esse fato, além de não encontrar análogo na regulação do setor de transmissão, conforme demonstrado anteriormente nesta instrução, mostra-se desarrazoado pelos argumentos expostos a seguir, replicados de instrução complementar anterior deste processo (peça 111, p. 35).
53. Se o Ke estabelecido na Portaria MME 120/2016 **não corresponde à remuneração pelo capital investido em instalações de concessão de transmissão**, ele corresponderia a uma compensação pela indisponibilidade dos recursos entre 2013 e 2017. Seria uma forma de compensar o custo de oportunidade do dinheiro no tempo, visto que os recursos se referiam a receitas não recebidas a partir de 2013.
54. Ocorre, contudo, que as leis que disciplinam as concessões de serviços públicos, mesmo a 12.783/2013, **não contêm** previsão de aplicação do custo de capital próprio de um segmento para a compensação de custo de oportunidade decorrente de indisponibilidade de recursos por um período.
55. Em vista disso, buscou-se em legislação suplementar, como a civil, alguma previsão similar.

Como se destacou nas instruções anteriores, o direito civil prevê a aplicação de juros compensatórios, mas as situações que especifica não correspondem ao caso concreto das transmissoras. Dessa forma, os juros compensatórios não podem justificar a aplicação do Ke no caso em análise.

56. Sob o aspecto regulatório, a remuneração de recursos pelo custo de capital de um determinado segmento justifica-se pela aplicação de tais recursos em instalações e serviços daquele setor, sujeitando-se aos riscos inerentes ao negócio.

57. O emprego do Ke do setor de transmissão na formação da receita das concessionárias, por meio do WACC, é plausível porque as empresas investiram em instalações de transmissão de energia elétrica e tornaram-se responsáveis pela prestação do serviço, estando sujeitas aos riscos relacionados a ele.

58. Cumpre destacar, ainda, que o recebimento, de fato, do Ke de transmissão presume uma gestão eficiente do empreendimento. Se as transmissoras forem ineficientes e não souberem administrar adequadamente os riscos atrelados ao negócio, auferirão resultados com uma taxa de retorno inferior ao custo de capital do segmento.

59. Perceba-se que, diante disso, remunerar pelo custo de capital próprio de um segmento a mera indisponibilidade de recursos cujo recebimento fora assegurado em lei, havendo, portanto, risco quase nulo de não recebimento, seria desarrazoado.

60. Por fim, vale retomar que não existe previsão na regulação setorial de aplicação do Ke para compensar a indisponibilidade de recursos de concessionários, como se atestou na resposta da Aneel (peça 117) à diligência desta Corte (peça 115). O Ke é utilizado para remunerar investimentos em ativos do setor que se expõem aos riscos do negócio, conforme explicado anteriormente.

61. Conclui-se, portanto, **que não existe previsão legal ou regulatória para a aplicação do Ke do segmento de transmissão para compensar a indisponibilidade das receitas afetas aos ativos RBSE, ocorrida entre 2013 e 2017.**

62. Se a conclusão é de que não há previsão sequer para aplicar o Ke para remunerar a indisponibilidade das RR, **quanto mais para remunerar a indisponibilidade da própria remuneração tida como ilegal (R_{Ke})**, consoante entendimento do Parecer da Procuradoria Federal junto à Aneel.

63. Insta salientar, inclusive, que o período em que tais recursos ficaram indisponíveis não decorreu unicamente de ações atribuíveis ao Poder Concedente. Conforme se apresentou no Relatório de Fiscalização (peça 42, p. 7), o Regulador, por meio do Resolução Normativa Aneel 589/2013, determinou que as transmissoras que renovaram seus contratos de concessão apresentassem, até 31/12/2013, cronograma para entrega de laudo de avaliação dos ativos RBSE.

64. O referido cronograma foi, então, definido pelas concessionárias de transmissão e mesmo os prazos estipulados pelas empresas foram descumpridos por seis das nove transmissoras (peça 42, p. 8). Evidente tratar-se de processo complexo, que envolveu avaliação de instalações cuja implementação havia ocorrida há mais de dez anos e, portanto, natural que alguns atrasos acontecessem.

65. De igual sorte, é natural que o Poder Concedente emita as respectivas regulamentações à luz do valor total desses ativos, o que ocorreu com a edição da Portaria MME 120/2016, após a apresentação dos laudos pelas empresas e correspondente validação pela Aneel.

66. O que se mostra desarrazoado é imputar ao consumidor de energia elétrica o alto custo do capital próprio do segmento de transmissão em virtude da indisponibilidade dos recursos referentes aos ativos RBSE durante o período necessário para sua avaliação e para a regulamentação do seu pagamento, período este que resultou de ações das próprias transmissoras e do Poder Concedente.

67. Ademais, voltando aos elementos trazidos pela Abrate, a Associação afirma que esta Corte deveria diligenciar o MME nos moldes da diligência expedida à Aneel sobre a existência de

previsão de remuneração pela indisponibilidade de recursos no tempo (v. tópico ‘Regulação da atualização monetária nos contratos de transmissão de energia elétrica’), pois teria sido o próprio Poder Concedente que, por meio da Medida Provisória 579/2012, deu ensejo à antecipação da prorrogação das concessões e causou um inevitável período em que as transmissoras não puderam receber os valores referentes aos ativos RBSE (peça 119, p. 3).

68. A Abrate entende, ainda, que a Lei conferiu ao Poder Concedente a responsabilidade quanto à regulamentação da antecipação do vencimento das concessões e da compensação financeira pelos ativos não depreciados e não amortizados, razão pela qual o tema não deve ser tratado por este TCU como assunto da prática regulatória (peça 119, p. 3).

69. Acerca disso, cumpre destacar que também é entendimento desta Unidade Técnica que o Poder Concedente tem legitimidade para regulamentar a matéria afeta aos ativos RBSE, nos termos do art. 15 da Lei 12.783/2013. Por esse motivo, em nenhum momento se ataca a legitimidade do MME para definir a forma do retorno dos ativos à tarifa, conforme estabelecido pela Portaria MME 120/2016.

70. O ponto cerne da análise reside na ilegalidade da remuneração pelo custo de capital próprio estabelecida pelo §3º do art. 1º da referida portaria, consoante discutido alhures.

71. De toda forma, o Ministério já se manifestou a respeito disso em momento anterior do presente processo, nos termos apresentados a seguir (peça 53, p. 3 e 4):

‘Com relação à segunda linha de argumentação, é importante esclarecer que a remuneração pelo custo do capital próprio (Ke) foi definida no âmbito do Poder Concedente e não da regulação, ou seja, numa etapa anterior à observância das normas definidas pelo Órgão Regulador para o cálculo tarifário. Conforme informado no item 12 da Nota Informativa supramencionada, transcrito a seguir: ‘(...) considerando-se a alternativa remanescente de inclusão dos ativos na receita, o entendimento conjunto foi o de que uma vez incorporados, eles seguiriam os ritos tarifários ordinários, de competência exclusiva da ANEEL.’

Neste sentido, o objetivo do Poder Concedente era o de que se reconhecesse ao transmissor o direito ao valor relativo aos ativos considerados não depreciados existentes em 31 de maio de 2000, registrados pela concessionária e reconhecidos pela Aneel (depois do extenso e detalhado trabalho de validação de laudos de avaliação, normatizado pela própria Agência), atualizado pela inflação e pelo Ke (visto que a legislação previa a competência de o regulamento definir a forma de atualização do valor até seu efetivo pagamento), e que uma vez incorporado, esse valor seria reconhecido nos ritos tarifários ordinários, de competência exclusiva da Aneel. (peça 53 p 3 e 4)’

72. Como a opinião do MME sobre a remuneração pelo Ke já é conhecida, uma nova consulta ao Órgão sobre o tema somente traria atrasos e aumentaria o custo processual da máquina pública.

73. Vale destacar que o Ministério fundamenta o estabelecimento da remuneração via Ke no fato de que a lei ‘previa a competência de o regulamento definir a forma de atualização do valor até seu efetivo pagamento’. Essa previsão consta do § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013.

74. A própria Abrate reforça esse argumento em seus novos elementos trazidos ao processo (peça 119), ao afirmar que (p. 3) ‘a remuneração do custo de capital próprio investido está abrangida no conceito de atualização previsto no art. 15, § 3º, da Lei 12.783/2013, pois se trata de parcela que corresponde a custo inerente ao setor elétrico, nos termos da alínea ‘a’ do inc. XVIII do art. 3º da Lei 9.427/1996’.

75. Cumpre resgatar que a atualização constante do referido § 3º **somente** se aplica à opção de pagamento dos ativos mediante indenização do Poder Concedente, a qual foi preterida em favor do retorno desses ativos à tarifa. Sobre isso, transcreve-se a seguir argumentação apresentada em instrução complementar anterior deste processo (peça 55, p. 1 e 2), que analisou a oitiva do MME:

‘Destaque-se que esta Unidade Técnica concorda com o entendimento apresentado pela ASSEC [Assessoria Especial de Assuntos Econômicos]: a Lei, de fato, permitiu ao Poder Concedente

escolher entre indenizar os ativos de transmissão que entraram em operação antes de 31/5/2000 (ativos pré-2000) [ou ativos RBSE] ou incluí-los na tarifa.

Contudo, a argumentação desta SeinfraElétrica centra-se no fato de que a atualização, conforme regulamento, prevista no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013, seria aplicável **unicamente** se a opção de indenizar os ativos tivesse sido adotada. Logo, a atualização constante do referido dispositivo **não** pode ser aplicada à alternativa escolhida pelo Poder Concedente, que foi de incluir tais ativos novamente na tarifa.

Tal interpretação da unidade técnica decorre da literalidade do caput do art. 15 e seus § 2º e § 3º da mencionada Lei:

Art. 15. A **tarifa** ou receita de que trata esta Lei **deverá considerar**, quando houver, **a parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis**, ainda não amortizados, não depreciados **ou não indenizados pelo poder concedente**, e será revisada periodicamente na forma do contrato de concessão ou termo aditivo.

(...)

§ 2º Fica o poder concedente **autorizado a pagar**, na forma de regulamento, para as concessionárias que optarem pela prorrogação prevista nesta Lei, nas concessões de transmissão de energia elétrica alcançadas pelo § 5º do art. 17 da Lei no 9.074, de 1995, **o valor relativo aos ativos considerados não depreciados existentes em 31 de maio de 2000, registrados pela concessionária e reconhecidos pela Aneel**.

§ 3º **O valor de que trata o § 2º será atualizado até a data de seu efetivo pagamento à concessionária pelo prazo de 30 (trinta) anos, conforme regulamento.**

Portanto, repisando: a Lei traz em seu art. 15, caput, a regra geral de que os ativos não indenizados por ocasião da renovação das concessões de que trata referido diploma legal, deverão ser considerados na tarifa, na forma do contrato de concessão ou termo aditivo. O § 2º, contudo, traz uma faculdade ao Poder Concedente em afastar a regra geral (considerar os ativos não indenizados na tarifa) caso opte por ‘pagar’, ou seja, indenizar, o valor dos ativos não depreciados de transmissão existentes em 31 de maio de 2000. Adotando essa última alternativa, via de consequência, aplica-se o §3º do mesmo artigo. Por uma interpretação lógica e literal, tem-se também que o § 3º se aplica tão somente ao caso previsto no § 2º.

Como a atualização pelo custo de capital próprio (Ke) definida no § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016 tem como fundamento uma interpretação ampla da atualização mencionada no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013, ela não é procedente, pois foi adotada a opção de regressar o valor dos ativos à tarifa, em detrimento de indenizá-los.

A própria Lei 12.783/2013, ao tratar da alternativa do pagamento dos ativos via indenização e instituir a atualização conforme regulamento, fixou o prazo de trinta anos para seu pagamento. Esse prazo é diverso daquele estabelecido pela Portaria MME 120/2016, qual seja, oito anos.

Por hipótese, caso se aceitasse que a atualização prevista no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013 poderia ser utilizada para a opção de incluírem-se os ativos na tarifa, haveria ainda um descumprimento direto do prazo legal de trinta anos.’

76. Notório, portanto, que o fundamento para a criação da remuneração pelo custo de capital próprio pela portaria do Poder Concedente, a saber, a atualização prevista no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013, **sequer se aplica à opção de pagamento dos ativos RBSE via retorno desses valores à tarifa.**

77. Essa clareza quanto à lógica do supracitado art. 15 e seus parágrafos reforça a afirmação de que **não existe previsão legal para a aplicação do Ke do segmento de transmissão para compensar a indisponibilidade das receitas afetas aos ativos RBSE, ocorrida entre 2013 e 2017, tampouco para remunerar a indisponibilidade dessa mesma remuneração, ocorrida entre 2017 e 2020.**

78. Ademais, a Abrate ressalta decisão judicial de 16/11/2020 que atestou a legalidade da Portaria MME 120/2016 com fundamentação idêntica à sentença proferida no processo 0010552-



48.2017.4.01.3400. Informa, ainda, que a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados rejeitou o projeto de Decreto Legislativo 590/2017, que objetivava sustar a Portaria MME 120/2016 (peça 119, p. 4 e 5).

79. Quanto à nova decisão judicial, como os fundamentos são idênticos aos da sentença proferida no processo 0010552-48.2017.4.01.3400, destaca-se que as considerações desta Unidade Técnica a respeito foram tecidas no tópico respectivo, sendo desnecessário repeti-las.

80. Sobre a tramitação do projeto de Decreto Legislativo 590/2017, ressalta-se que não compete a esta Corte avaliar a conveniência e o mérito das decisões legislativas. Vale observar, contudo, que não se vislumbra a necessidade de sustação completa da Portaria MME 120/2016, dada a legitimidade do Poder Concedente para tratar do tema e o devido respeito às disposições do art. 15 da Lei 12.783/2013.

81. Exceção seja feita, no entanto, consoante amplamente discutido nesta instrução, à remuneração da indisponibilidade no tempo das receitas inerentes aos ativos RBSE por meio do custo de capital próprio, que não possui previsão legal.

82. Por fim, a Associação apresenta os seguintes pedidos:

‘Para fins de atendimento do Despacho do Relator de peça 114, seja realizada a oitiva do Ministério de Minas e Energia enquanto Poder Concedente responsável pela edição da Portaria 120/2016.

Seja reconhecida por este E. Tribunal de Contas a necessidade e a legalidade da atualização financeira, além da monetária, sobre o valor relativo aos ativos considerados não depreciados existentes em 31 de maio de 2000, registrados pelas concessionárias e reconhecidos pela Aneel;

Seja reconhecida por este E. Tribunal de Contas a legalidade da remuneração prevista no § 3º do art. 1º da Portaria MME (Ministério de Minas e Energia) 120/2016.’

83. Ante os argumentos apresentados nessa instrução, contudo, entende-se que todos os pedidos são **improcedentes**.

Considerações adicionais

84. As conclusões da presente fiscalização trazidas no relatório e nas instruções complementares, incluindo esta, remetem para a necessidade de que **este TCU determine ao MME que anule o dispositivo da Portaria MME 120/2016 que instituiu a remuneração pelo custo de capital próprio**.

85. Quando da elaboração do relatório de fiscalização e das instruções complementares anteriores, a referida remuneração não havia produzido efeitos sobre as tarifas em virtude das decisões judiciais liminares que proibiram a Aneel de incluir tal remuneração nas receitas anuais permitidas (RAP) das transmissoras.

86. Com a queda das referidas liminares, a mencionada remuneração passou a ter efeito, tendo sido incluída nas RAP a partir de julho de 2020, com previsão de pagamento em três ciclos tarifários, de 2020 a 2023 (peça 120, p. 13).

87. A anulação dessa remuneração envolve, portanto, a compensação tarifária retroativa dos montantes já recebidos pelas concessionárias de transmissão e, como ações com efeitos retroativos nos ambientes regulados podem aumentar o risco em razão de insegurança jurídica, é necessário esclarecer alguns pontos.

88. No que tange à forma de devolução, vale lembrar que a Parcela de Ajuste (PA) consiste em mecanismo regulatório estabelecido pela Aneel com o intuito de compensar, nos devidos processos tarifários, montantes recebidos a menor ou **a maior** pelas concessionárias. É um instrumento previsto nos contratos de concessão e no Submódulo 9.3 do Proret.

89. É por meio da própria PA que o custo de capital próprio foi restituído às receitas das transmissoras, após a queda das liminares. Trata-se, portanto, de sistemática já estabelecida e conhecida pelos agentes do setor para ajuste das RAP de transmissão.

90. Conforme demonstrado nesta instrução, **não há previsão legal para a remuneração via Ke instituída pela Portaria MME 120/2016**. Desse modo, manter o pagamento dessa componente nas RAP das transmissoras traz, ao menos, duas situações negativas sob o ponto de vista do consumidor.

91. A primeira é o risco de que toda atualização referente a componentes financeiros relacionados aos ativos RBSE seja efetuada pela aplicação de índice inflacionário mais a incidência da remuneração pelo custo de capital próprio, na linha do entendimento apresentado pela Procuradoria Federal junto à Aneel após consulta da SGT.

92. A segunda é o risco de que normativos infralegais tragam custos bilionários ao setor sem uma previsão legal expressa. Retome-se que a Portaria MME 120/2016 inovou em relação à Lei 12.783/2013, baseando-se na previsão de que o pagamento dos ativos seria atualizado conforme regulamento, o que resultou na criação da remuneração via Ke.

93. A referida lei não faz qualquer menção a uma remuneração via custo de capital próprio pela indisponibilidade, no tempo, dos recursos ali tratados. Mesmo a regulamentação da atualização citada no parágrafo anterior refere-se, consoante discutido anteriormente nesta instrução, à opção de pagamento dos valores atinentes aos ativos RBSE via indenização, opção que não se concretizou.

94. Entende-se, portanto, que o pagamento do custo referente à remuneração pelo capital próprio, além de ser ilegal, traz riscos superiores ao risco decorrente de uma eventual devolução dos valores recebidos pelas concessionárias.

Das propostas de encaminhamento anteriores

95. A instrução complementar anteriormente expedida no presente processo (peça 111) continha as seguintes propostas de encaminhamento:

‘a) Determinar ao MME, com fulcro no inciso II do art. 250 do RITCU, que avalie a viabilidade de se calcular o valor dos ativos RBSE efetivamente amortizados pelas tarifas blindadas auferidas pelas transmissoras de energia elétrica entre 2001 e as respectivas prorrogações de suas concessões, de modo a conceder eficácia completa ao caput do art. 15 da Lei 12.783/2013, apresentando os resultados de tal avaliação a este Tribunal em até 180 dias;

b) Recomendar à Aneel, com fulcro no inciso III do art. 250 do RITCU, que utilize formas de comunicação apropriadas junto ao consumidor, para facilitar o acesso à informação e aos seus impactos nas tarifas residenciais, especialmente em situações de relevante impacto tarifário;

c) Com intuito de subsidiar a discussão do PL 9.463/2018, encaminhar cópia das peças 42, 55 e da presente instrução: c.1) às Comissões de Minas e Energia, de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados; e c.2) às Comissões de Assuntos Econômicos e de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal;’

96. A proposta objeto da alínea ‘a’ decorreu do seguinte entendimento (peça 111, p. 39):

‘Foi possível concluir, ainda, que o caput do art. 15 da Lei 12.783/2013 determinou que os ativos a serem considerados nas tarifas levassem em conta também o montante não amortizado, e não somente o não depreciado. Isso afeta os valores afetos à base RBSE, pois ao incluí-la na base de remuneração das transmissoras, a Aneel calculou apenas o montante depreciado das instalações, desconsiderando eventual amortização adicional resultante da tarifa que as empresas receberam antes das prorrogações das concessões.

Contudo, verificou-se também existir grande dificuldade quanto ao cálculo do valor efetivamente amortizado pelas tarifas blindadas auferidas pelas transmissoras entre 2001 e 2013, pois vários parâmetros precisariam ser estipulados agora, quase vinte anos depois, com efeito retroativo. São eles: valor dos ativos à época da assinatura dos contratos, bem como seu nível de depreciação; condições reais de remuneração no início dos contratos, as quais seriam sabidamente inferiores à remuneração ao longo do contrato; remuneração real média entre 2001 e as renovações; investimentos realizados a título de melhorias ou substituição nos ativos

existentes em 2001; custos operacionais; custo de capital; encargos; e tributos.’

97. Como se vê, o objetivo da determinação era incitar o MME a avaliar a viabilidade de realizar os cálculos para verificar a ocorrência ou não de pagamento em duplicidade do valor já amortizado da base RBSE, o que pode não ser viável dada a quantidade de parâmetros que precisariam ser arbitrados mais de duas décadas depois.

98. Considerando que a Resolução TCU 315/2020 defende a racionalidade, praticidade e objetividade das deliberações do TCU, e dispõe, em seu art. 4º, o seguinte:

‘Art. 4º As determinações devem ser formuladas para:

I - interromper irregularidade em curso ou remover seus efeitos; ou

II - inibir a ocorrência de irregularidade iminente.’

99. Entende-se que os elementos trazidos aos autos não são suficientes para caracterizar uma irregularidade em curso ou que cujos efeitos precisem ser removidos.

100. A determinação seria indispensável somente se os parâmetros desconhecidos pudessem ser calculados com precisão e ficasse evidente que a metodologia adotada pela Aneel permitiu o pagamento em duplicidade dos valores amortizados. Nesse caso, ainda, em prol do princípio da objetividade, a determinação deveria ser direcionada a quem deu causa ao pagamento em duplicidade, para compensação tarifária retroativa aos consumidores.

101. A proposta da alínea ‘b’, por sua vez, baseou-se nas conclusões do relatório de auditoria emitido em 2017 (peça 42), as quais revelavam pequena participação do consumidor comum em todo o processo de definição da recomposição dos ativos RBSE e a difícil compreensão, pelo homem médio, desprovido de conhecimentos especializados, das razões expostas nos documentos do processo administrativo conduzido pela Aneel (peça 42, p. 28).

102. Cabe observar, no entanto, que o parágrafo único do art. 16 da Resolução TCU 315/2020 dispõe o seguinte:

‘Entre outras hipóteses decorrentes da diretriz fixada no **caput**, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se:

(...)

III. o longo tempo decorrido comprometer a atualidade da ação de controle, não houver indícios de persistência da irregularidade e for baixa a probabilidade de repetição.’

103. Passados cinco anos da proposta original, não é possível saber se a Aneel já não adotou estratégias de comunicação para alcançar o consumidor comum em temas de grande impacto tarifário, sem uma nova avaliação, por parte desta Corte, dos procedimentos adotados pela Agência.

104. Por fim, a proposta da alínea ‘c’ tencionava fornecer subsídios ao Congresso para subsidiar sua possível decisão quanto a tornar legal a remuneração pela indisponibilidade no tempo das receitas inerentes aos ativos RBSE, dada sua desarrazoabilidade frente à regulação e aos costumes tarifários do setor elétrico.

105. Ocorre que o PL 9.463/2018 se encontra parado, sem previsão de movimentação, e que o tema original do referido projeto, a desestatização da Eletrobras, foi regulamentado pela Medida Provisória 1.031/2021, convertida na Lei 14.182/2021, a qual tampouco tratou da mencionada remuneração.

106. Ante o exposto, entende-se que **as três propostas de encaminhamento retro citadas não são mais oportunas.**

CONCLUSÃO

107. O presente processo cuidou de instrução para atendimento a despacho do Min. Relator Aroldo Cedraz de 2/12/2020 que solicitava providências e esclarecimentos desta Unidade Técnica, e de

análise de elementos trazidos aos autos pela Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica (Abrate).

108. Identificou-se que inexistia na regulamentação do segmento de transmissão de energia estabelecida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) previsão de remuneração em decorrência de não pagamento de valores de receitas referentes a instalações que entram em operação em ciclos tarifários anteriores ao ciclo do efetivo pagamento dessas receitas, havendo, tão somente, previsão de atualização desses valores pelo índice inflacionário contratual pré-estabelecido.

109. Verificou-se que a medida cautelar na Justiça Federal que impedia a inclusão da remuneração via custo de capital próprio (Ke) instituída pelo § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016 foi revogada por sentença de 11/11/2019, no âmbito do processo judicial 0010552-48.2017.4.01.3400 e que, em função disso, os valores atinentes a essa remuneração foram incluídos nas receitas anuais permitidas (RAP) das transmissoras a partir de julho de 2020, divididos em três parcelas iguais.

110. Constatou-se, ainda, que a decisão do referido processo e de outros processos judiciais sobre o tema embasou-se no argumento de que a Portaria MME 120/2016 não criou um novo direito para as transmissoras de energia, pois o direito à remuneração pelo capital aplicado no empreendimento é inerente ao regime de concessão.

111. Destacou-se, no entanto, que a remuneração pelo custo de capital próprio criada pela retrocitada portaria não se confunde com a remuneração pelo capital aplicado no empreendimento, pois esta é dada pelo custo médio ponderado de capital (WACC) incidente sobre a base dos ativos RBSE, para a formação da receita a eles relacionada, nos termos da regulação tarifária e da prática setorial, enquanto aquela consiste em uma remuneração pela indisponibilidade da receita referente a esses ativos no tempo.

112. Além disso, resgatou-se que inexistia na legislação afeta ao regime de concessão de serviços públicos previsão de remunerar a indisponibilidade de recursos no tempo pelo custo de capital próprio do respectivo segmento. A própria previsão de atualização do valor dos ativos conforme regulamento (§ 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013) que fundamentou o Ke definido pela Portaria MME 120/2016 não se aplica à alternativa de pagar os ativos RBSE via tarifa, mas à de quitar esses valores mediante indenização do Poder Concedente.

113. Explanou-se que para fazerem jus à remuneração pelo WACC, as transmissoras devem investir o capital em instalações de transmissão de energia elétrica, submetendo-se aos riscos inerentes ao negócio, e prestar o serviço com eficiência, e que, em virtude disso, mostra-se desarrazoado remunerar com o Ke do segmento de transmissão, em geral superior ao WACC, a mera indisponibilidade no tempo de recursos assegurados em lei às transmissoras.

114. Relembrou-se que o período em que os recursos afetos aos ativos RBSE ficaram indisponíveis decorreu das ações necessárias para avaliar o valor desses ativos e regulamentar seu pagamento, estando incluídas nesse processo ações de responsabilidade das próprias transmissoras.

115. Destacou-se que anular a remuneração pelo custo de capital próprio instituída pela Portaria MME 120/2016 significa fazer com que as transmissoras devolvam os recursos relativos a esse componente recebidos a partir de julho de 2020.

116. Ressaltou-se, no entanto, que ajustes retroativos nas tarifas são feitos rotineiramente por meio de instrumento previsto na regulação da Aneel e no contrato de concessão, denominado Parcela de Ajuste (PA).

117. Complementou-se que não compensar o pagamento desses recursos representa prejuízo ao consumidor, uma vez que, segundo interpretação da Procuradoria Federal junto à Aneel, a indisponibilidade de receitas inerentes aos ativos RBSE deve ser atualizada por índices inflacionários e remunerada pelo Ke. Dessa interpretação decorre que o próprio Ke não pago às transmissoras entre 2017 e 2020, em razão das medidas judiciais liminares, deve ser remunerado pelo Ke, o que aumenta o custo ao consumidor final.



118. Há prejuízo ao consumidor, ainda, porque se aceita que a portaria impute custo tarifário bilionário sem que exista previsão legal explícita, visto que a remuneração pelo Ke decorreu da interpretação de que a atualização encampada pelo art. 15 da Lei 12.783/2013 significava também remuneração, mesmo sem menção na lei.

119. Quanto aos pedidos formulados pela Abrate, entendeu-se desnecessário diligenciar o Ministério de Minas e Energia a respeito do Ke, porquanto este órgão já havia se manifestado acerca do tema em momento anterior do processo.

120. Ademais, verificou-se que o Projeto de Lei 9.463/2018 e seus substitutivos aguarda providências da Câmara dos Deputados para dar prosseguimento à sua tramitação, e que a Medida Provisória 1.031/2021, convertida na Lei 14.182/2021, que dispôs sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), assunto central do referido projeto, não tratou do tema referente à remuneração dos ativos RBSE.

121. Por fim, entendeu-se que três dos encaminhamentos propostos na instrução complementar anterior (peça 111, p. 40) não eram mais oportunos.

122. Cabe ressaltar que está em discussão dentro da Aneel a metodologia utilizada para capitalização da dívida referente ao financeiro do RBSE, estabelecida pela Resolução Homologatória Aneel 2.258/2017. A crítica consiste no fato de que, ao computar a dívida de 2013 a 2017, considerou-se que as receitas deveriam ser pagas em primeiro de janeiro de cada ano, com um fluxo antecipado, enquanto na amortização, com oito anos a partir de 2017, o cômputo dos juros seria ao final de cada período, com fluxo postergado. Essa diferença de critérios para cálculo da dívida e para sua amortização maximizariam os juros devidos às transmissoras.

123. As análises realizadas neste trabalho não envolveram essa metodologia de cálculo, mas a adoção da tese de que a remuneração pelo custo de capital próprio é ilegal afetará o índice utilizado no cálculo dos juros devidos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

124. Ante o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Ministro-Relator, propondo:

- a) Determinar ao Ministério de Minas e Energia, com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal de 88 e no inciso II do art. 250 do RITCU, que, no prazo de sessenta dias, anule o dispositivo da Portaria MME 120/2016 que instituiu a remuneração pelo custo de capital próprio sobre as receitas inerentes aos ativos RBSE;
- b) Autorizar o monitoramento desta determinação, nos termos das disposições da Resolução TCU 315/2020; e
- e) Arquivar o presente processo.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, se manifestou nos seguintes termos (peça 143):

“Cuidam os autos de auditoria relativa ao processo de renovação das concessões de transmissão de energia elétrica com o intuito de avaliar a conformidade e a transparência das metodologias de:

- a) definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/05/2000 (ativos pré-2000), não amortizados, depreciados ou indenizados; e
- b) atualização, remuneração e repasse desses valores à tarifa de energia elétrica.

Essa auditoria foi autorizada por meio de despacho do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, nos seguintes termos (peça 1):

‘De plano, autorizo a realização de auditoria de conformidade, proposta pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), com o objetivo de avaliar a conformidade e o nível de transparência das metodologias de: definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000, mas não amortizados, que superam R\$ 60 bilhões; e de atualização, remuneração e repasse desses valores à tarifa de energia elétrica.

(...)

Foram analisadas ações do Ministério de Minas e Energia - MME e da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.’

Este parecer será dividido em seis segmentos. No primeiro, explicitar-se-á os fatos mais relevantes no processo de renovação das concessões de transmissão de energia elétrica relativos ao objeto deste processo de controle externo. No segundo, far-se-á uma síntese das manifestações da unidade técnica.

O terceiro tópico trata da alegação de incidência da decadência para a atuação do TCU e o quarto analisa a independência entre as instâncias judicial e administrativa.

No quinto, analisar-se-á a juridicidade da metodologia de remuneração dos ativos ‘pré-2000’ das concessionárias e a própria competência do TCU para conhecer do tema. Por fim, no sexto, opinar-se-á acerca dos pedidos de ingresso nos autos pendentes de apreciação.

I. Fatos mais relevantes no processo de renovação das concessões de transmissão de energia elétrica relativos ao objeto deste processo

Por meio da Medida Provisória 579/2012, instituiu-se a possibilidade de as concessionárias do setor elétrico anteciparem o vencimento de suas concessões e renovarem os respectivos contratos. Em relação ao setor de transmissão de energia elétrica, o art. 15 dessa medida provisória previu que as instalações relativas ao § 5º do art. 17 da Lei 9.074/1995, existentes em 31/05/2000, seriam consideradas totalmente amortizadas. Esses ativos, denominados de Rede Básica do Sistema Existente - RBSE ou de ativos pré-2000, não seriam, portanto, indenizados ou incluídos na receita de transmissão.

Essa previsão de ausência de indenização decorreu dos seguintes fatos, apontados pela unidade técnica no Relatório de Fiscalização 159/2017 (peça 42):

‘67. Isso ocorreu porque, antes da desverticalização do sistema elétrico, em 1995, as mesmas empresas eram responsáveis pela prestação do serviço de geração e de transmissão de energia elétrica, recebendo uma tarifa única, denominada de tarifa de fornecimento. Após a desverticalização, houve a obrigatoriedade de separação dessas atividades. Com isso, a receita das transmissoras recém constituídas foi calculada pela diferença entre a tarifa de fornecimento e as novas tarifas das geradoras.

68. Essa receita, portanto, não havia sido calculada considerando cada um dos componentes tarifários usuais, como os custos de operação e manutenção, a amortização do capital e a remuneração dos investimentos. Não se sabia, assim, qual era a efetiva amortização a que fariam jus as transmissoras pelos ativos anteriores a 2000. Esse processo ficou conhecido como blindagem da receita, uma vez que os contratos de transmissão não previam, via de regra, o cálculo e a revisão dos retrocitados componentes tarifários, mas tão somente uma atualização monetária da receita.

69. Em função disso, a intenção inicial do governo ao editar a MP 579/2012 era considerar que a receita blindada havia amortizado completamente os ativos pré-2000. Entretanto, após interações com o segmento de transmissão, que revelou ser inviável uma prorrogação contratual naqueles termos, o governo editou a MP 591/2012, que forneceu a redação atual ao § 2º da Lei 12.783/2013.’

Porém, o citado art. 15 foi alterado por intermédio da Medida Provisória 591/2012. O art. 15 da Lei 12.783/2013, resultante da conversão da citada MP 579/2012, trouxe a **possibilidade** de pagamento dos ativos não amortizados ou depreciados pré-2000 em um prazo de 30 anos. De qualquer modo, o *caput* do art. 15 previu a obrigação de **cômputo na tarifa ou na receita** dos bens não amortizados ou depreciados, ou seja, **daqueles não indenizados**.

Nos termos do § 1º do citado art. 15, os ativos pré-2000 foram calculados com base na metodologia do Valor Novo de Reposição - VNR. Por meio da Portaria MME 267/2013, atribuiu-se à ANEEL a competência para realizar os estudos para a definição desse VNR.

A ANEEL, por meio da Resolução Normativa 589/2013, estabeleceu os critérios para o cálculo do VNR e determinou às concessionárias de transmissão que elaborassem cronograma de avaliação de ativos.

Uma vez fornecidos os laudos de avaliação, sujeitos ao controle da ANEEL, o MME, por intermédio da Portaria 120/2016, determinou a incorporação dos ativos reconhecidos pela ANEEL à Base de Remuneração Regulatória - BRR das transmissoras e a adição do custo de capital às respectivas Receitas Anuais Permitidas - RAP, a partir do processo tarifário de 2017.

Essa portaria estabeleceu a definição dos custos de capital e a sua atualização pelo custo de capital próprio (Ke) do segmento de transmissão até o processo tarifário de 2017. A partir desse processo tarifário, a remuneração dar-se-ia pelo custo de capital médio ponderado (Wacc), com a incorporação à tarifa e o pagamento dentro de oito anos.

Nos termos do Relatório de Fiscalização 159/2017 (peça 42), para a definição dos custos de capital, partiu-se dos valores dos ativos estabelecidos nos laudos de avaliação na data base de dezembro de 2012, os quais foram atualizados monetariamente até junho de 2017 pelo IPCA. Esse valor constituiu a Base de Remuneração Bruta - **BRR**:

BRR = valor dos ativos contidos nos laudos de avaliação (data base 12/2012) atualizados até 06/2017

Desse montante, foi feita a dedução da depreciação acumulada até 2012, obtendo-se a Base de Remuneração Líquida de 2013 - **BRL(2013)**, atualizada monetariamente até junho de 2017:

BRL(2013) = BRR - depreciação acumulada até 2012

Sobre a BRR deve incidir a taxa de depreciação média anual dos equipamentos (Tx) para obter o valor da depreciação anual dos ativos, denominada de Quota de Reintegração Regulatória - **QRR**. Esse valor representa a depreciação anual das bases de ativos:

QRR = BRR x Tx

Sobre a BRL(2013) fez-se incidir o custo de capital médio ponderado (Wacc) do setor de transmissão (valor definido pela ANEEL) e gerou-se a Remuneração do Capital referente a 2013 - **RC(2013)**:

RC(2013) = BRL(2013) x Wacc

A partir da soma da RC(2013) com a QRR, obtém-se a Receita Requerida - **RR(2013)**. Dessa forma, esse valor corresponde ao valor da receita que as concessionárias de transmissão obteriam caso os ativos houvessem permanecido na tarifa. A unidade técnica denomina esse valor de 'receita frustrada em 2013'.

RR(2013) = RC(2013) + QRR

Utiliza-se essa mesma sistemática para calcular as RRs de 2014 a 2017. A título exemplificativo, explicita-se o cálculo da RR(2014).

Obtém-se a BRL(2014) com a subtração da QRR da BRL(2013):

BRL(2014) = BRR(2013) - QRR

Sobre esse valor incide o Wacc e calcula-se o RC(2014) e, na sequência, o RR(2014):

RC(2014) = BRL(2014) x Wacc

RR(2014) = RC(2014) + QRR

Obtidos os valores das Receitas Requeridas de 2013 a 2017, cada um desses valores foi remunerado pelo custo de capital próprio - Ke do ano correspondente até junho de 2017. A unidade técnica aponta a fórmula de cálculo da remuneração da receita frustrada de cada ano pelo Ke:

Remuneração = $RR_n \cdot (1 + Ke)^{\text{junho } 2017 - n}$, em que n é o ano da Receita Requerida



Em resumo, esse processo objetiva reincluir os ativos existentes em 31/05/2000 na Base de Remuneração Bruta - BRR das concessionárias. **Adianta-se que nesse último cálculo reside a controvérsia dos presentes autos.**

Dessa forma, após a resposta das concessionárias, a ANEEL divulgou, por meio do Memorando 527/2016-SFF/ANEEL, as bases de remuneração regulatórias, derivadas dos laudos de avaliação dos ativos, com a utilização da sistemática de cálculo acima explicitada. O montante estimado alcançou o valor de R\$ 62,2 bilhões e foi inserido no processo tarifário de 2017, acarretando aumento da tarifa de uso da transmissão - TUST, com impacto médio de 7,17%.

O aumento expressivo das tarifas de energia gerou a judicialização por parte de associações de agentes setoriais. No âmbito do processo 0010552-48.2017.4.01.3400, que tramita perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal - SJDF, houve o deferimento de tutela de urgência para a exclusão da remuneração dos bens reversíveis da TUST. Recentemente, os pedidos veiculados pelos autores dessa ação foram sentenciados pela improcedência. O processo encontra-se pendente de apreciação de apelação pela 7ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

II. Síntese das manifestações da unidade técnica

Nos termos do Relatório de Fiscalização 159/2017 (peça 42), produzido pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica, não foram detectadas irregularidades no tópico relativo à definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/05/2000 (ativos pré-2000), não amortizados, depreciados ou indenizados:

Quanto à definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000 (ou simplesmente, pré-2000), não foram constatados achados em decorrência dos procedimentos. Conforme demonstrado nos papéis de trabalho, os valores foram definidos seguindo a metodologia do Valor Novo de Reposição, nos termos do § 1º do art. 15 da Lei 12.783/2013 e foi dada a devida transparência ao processo por meio da Audiência Pública Aneel 101/2013, que resultou na edição da Resolução Normativa 589/2013.

Entretanto, foram apontados dois achados de auditoria em relação aos mecanismos de atualização, remuneração e repasse à tarifa dos ativos pré-2000.

Quanto ao primeiro achado, **a unidade técnica defendeu a ilegalidade da remuneração prevista no § 3º do art. 1º da Portaria/MME 120/2016**, pois haveria dupla remuneração, pelo custo de capital médio ponderado (Wacc) e pelo custo de capital próprio (Ke). **Nos termos do raciocínio da unidade técnica, a atualização prevista no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013 não se aplicaria à opção de pagamento do valor dos ativos consistente no retorno do valor dos ativos não amortizados ou indenizados à tarifa.**

Ainda no que concerne ao primeiro achado, alegou que a remuneração pelo Ke não se insere como regra da logística tarifária. Assim, nos termos dos procedimentos da ANEEL, a remuneração deveria se dar pelo Wacc, incidente sobre a Base de Remuneração Líquida de cada agente.

Por fim, ainda acerca desse achado, a unidade técnica defendeu que a remuneração pelo Ke não refletiria a compensação do custo de oportunidade das transmissoras. Alegou que ‘o direito ao recebimento dos valores dos ativos RBSE (pré-2000) representava mera expectativa à época da assinatura dos contratos de renovação antecipada das concessões (em 2012), pois dependia da ocorrência de fatos supervenientes, como a emissão de laudos de avaliação e sua homologação pela Aneel’. Dessa forma, defende ser inapropriado falar em remuneração por custo de oportunidade de receita que se consubstanciou apenas no final de 2016, quando os laudos das transmissoras foram homologados pela ANEEL.

O segundo achado consistiria no fato de que a ‘linguagem empregada nos documentos da Audiência Pública (AP) Aneel 68/2016 restringe o acesso à informação por parte do consumidor que não possui conhecimentos especializados no setor’.

Diante desses achados, propôs:

‘153. Com fulcro no inciso V do art. 250 do RITCU, determinar, a oitiva do Ministério de



Minas e Energia, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre os fatos relativos à ilegalidade da remuneração prevista no § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016 (item II.1 deste relatório); e

154. Com fulcro no inciso III do art. 250 do RITCU, recomendar à Aneel que utilize outras formas de comunicação para facilitar o acesso da população à informação e aos seus impactos nas tarifas residenciais, especialmente em situações de impacto tarifário (item II.2 deste relatório).’

A oitiva do MME foi autorizada pelo Ministro-Relator por meio de despacho datado de 22/11/2017 (peça 47). A resposta foi apresentada por intermédio do Ofício 396/2017/SE-MME, acompanhado da Nota Informativa 65/2017/ASSEC, da Assessoria Especial de Assuntos Econômicos, e da Nota 00654/2017/CONJUR-MME/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica daquele Ministério (peça 53).

A unidade técnica, ao analisar os elementos apresentados pelo MME, ratificou seu entendimento anterior de que a atualização dos ativos pré-2000 somente seria possível caso houvesse indenização e não na hipótese de retorno à tarifa (peça 55):

‘8. Contudo, a argumentação desta SeinfraElétrica centra-se no fato de que a atualização, conforme regulamento, prevista no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013, seria aplicável **unicamente** se a opção de indenizar os ativos tivesse sido adotada. Logo, a atualização constante do referido dispositivo não pode ser aplicada à alternativa escolhida pelo Poder Concedente, que foi de incluir tais ativos novamente na tarifa.

(...)

10. Portanto, repisando: a Lei traz em seu art. 15, caput, a regra geral de que os ativos não indenizados por ocasião da renovação das concessões de que trata referido diploma legal, deverão ser considerados na tarifa, na forma do contrato de concessão ou termo aditivo. O § 2º, contudo, traz uma faculdade ao Poder Concedente em afastar a regra geral (considerar os ativos não indenizados na tarifa) caso opte por ‘pagar’, ou seja, indenizar, o valor dos ativos não depreciados de transmissão existentes em 31 de maio de 2000. Adotando essa última alternativa, via de consequência, aplica-se o §3º do mesmo artigo. Por uma interpretação lógica e literal, tem-se também que o § 3º se aplica tão somente ao caso previsto no § 2º.

(...)

14. Ressalte-se que o entendimento aqui reiterado é o pilar da argumentação técnica para considerar ilegal a remuneração pelo Ke definida pelo MME. Todas as demais linhas argumentativas são desenvolvidas considerando a hipótese de se aceitar entendimento diverso, com o intuito de demonstrar que, mesmo assim, a referida remuneração permanece desarrazoada.’

A seguir, defendeu que, ainda que se admitisse a atualização dos ativos, o emprego do Ke seria desarrazoado. Na análise dos argumentos da Conjur/MME, a unidade técnica entende que haveria duplicidade na precificação do custo de oportunidade das transmissoras:

‘59. Esta Unidade concorda também que a receita que os transmissores deixaram de receber, em razão de os ativos pré-2000 não estarem na Base de Remuneração desde o momento da prorrogação das concessões, deve ser restituída àquelas empresas, seguindo as normas tarifárias aplicáveis, inclusive considerando a aplicação de remuneração que compense o custo do capital investido (custo de oportunidade).

(...)

61. O cerne da questão levantada pela equipe de auditoria, e já explicitado na alínea ‘g’ do par. 30 desta instrução complementar, é que o custo de oportunidade que remunera o capital investido pelas transmissoras é dado pelo Wacc, segundo entendimento da própria Aneel. Tal custo não é remunerado pelo Ke.

62. Para a Agência, a remuneração devida ao prestador do serviço de transmissão é dada pelo Wacc, incidente sobre a Base de Remuneração Líquida de cada agente, conforme se vê nas

definições dos parágrafos 189 e 190 do Prorot (peça 30, p. 51) e assinalado no Relatório de Auditoria (peça 42, p. 18).

63. Após a edição da Portaria MME 120/2016, a Aneel definiu o montante dos ativos pré-2000 ainda não depreciado, utilizou-o para calcular a Base de Remuneração Líquida de cada transmissor, incidiu sobre ela, a título de remuneração pelo capital investido, o Wacc regulatório do setor, e calculou a receita que os agentes deixaram de receber, para o período de 2013 a meados de 2017, em virtude da ausência desses ativos em suas respectivas bases.

64. Para o completo cumprimento da Portaria MME 120/2016, a Agência Reguladora fez incidir sobre a referida receita o custo de capital próprio, havendo, portanto, manifesta duplicidade da precificação do custo de oportunidade das transmissoras.

65. Ainda a respeito do tema, quanto à alegação da Conjur de que a demora na definição do valor dos ativos pré-2000 trouxe a necessidade de se compensar o capital investido pelas concessionárias ao longo do tempo, deve-se registrar que a compensação pelo custo de oportunidade é devida independentemente de ter havido demora ou não. Mesmo que tal processo tivesse durado somente seis meses, haveria incidência de remuneração sobre os investimentos, mediante o Wacc.’

Nessa instrução, deu-se notícia do Projeto de Lei 9.463/2018, que dispunha acerca da desestatização da Eletrobras:

‘90. Ademais, foram tecidas algumas considerações sobre o PL 9.463/2018 que, em sua redação atual, substitui a aplicação do Ke sobre a receita frustrada das transmissoras por uma segunda aplicação do Wacc. Acerca do tema, verificou-se que, embora uma eventual aprovação do PL traga embasamento legal à medida, permanecem as seguintes conclusões: (I) trata-se de dupla remuneração; (II) a incidência do Wacc ou do Ke sobre a receita frustrada das transmissoras não constitui compensação financeira do custo de oportunidade pelo investimento de recursos no setor; e (III) a medida premia a ineficiência das transmissoras, pois quanto maior o prazo para apresentação dos laudos de avaliação dos ativos, que dependia dos próprios agentes, maior o impacto tarifário da remuneração via Wacc ou Ke.

91. Considerando que o mencionado PL passará pelo crivo das Casas do Congresso Nacional, propôs-se o encaminhamento do Relatório de Auditoria e desta instrução complementar às principais comissões envolvidas, com o fim de subsidiar-lhes a análise.’

Em síntese, foram ratificadas as conclusões precedentes e foi proposta determinação ao MME para que esse órgão sustasse a remuneração prevista no § 1º do art. 3º da Portaria MME 120/2006, sem prejuízo de recomendação à ANEEL para a facilitação do acesso às informações e do envio de subsídios à Câmara dos Deputados em razão do citado PL 9.463/2018.

Na sequência, a Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate apresentou pedido de ingresso nos presentes autos como interessada. O Ministro-Relator, em despacho datado de 29/08/2018 (peça 68), considerou que a análise da legalidade do § 1º do art. 3º da Portaria MME 120/2006 ‘repercutirá diretamente na esfera de interesses das supracitadas concessionárias de transmissão de energia elétrica’. Dessa forma, deferiu o ingresso da Abrate como interessada.

Também foram analisados os pedidos de ingresso da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace e da Associação Nacional dos Consumidores de Energia - Anace, as quais foram admitidas na condição de *amicus curiae*.

A interessada e as *amici curiae* apresentaram suas considerações, que foram objeto de análise metódica pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica em instrução complementar (peça 111).

As conclusões anteriores foram novamente ratificadas, porém, foi feita proposta adicional de determinação ao MME de análise da viabilidade do cálculo dos ativos pré-2000 efetivamente amortizados pelas tarifas blindadas percebidas após 2001:

‘386. Observou-se que as contribuições trouxeram aspectos não analisados durante a auditoria e até permitiram um melhor esclarecimento dos apontamentos feitos pela equipe de fiscalização. Tais contribuições, contudo, não modificaram as principais conclusões apontadas no relatório (peça 42), especialmente a de que não existe previsão regulatória ou legal para a remuneração dos recursos referentes ao pagamento da base RBSE às transmissoras, indisponível entre 2013 e 2017, mediante a aplicação do custo de capital próprio do segmento de transmissão.

387. Dessa forma, mantém-se a conclusão de que é ilegal a remuneração definida no § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016.

388. Foi possível concluir, ainda, que o caput do art. 15 da Lei 12.783/2013 determinou que os ativos a serem considerados nas tarifas levassem em conta também o montante não amortizado, e não somente o não depreciado. Isso afeta os valores afetos à base RBSE, pois ao incluí-la na base de remuneração das transmissoras, a Aneel calculou apenas o montante depreciado das instalações, desconsiderando eventual amortização adicional resultante da tarifa que as empresas receberam antes das prorrogações das concessões.

389. Contudo, verificou-se também existir grande dificuldade quanto ao cálculo do valor efetivamente amortizado pelas tarifas blindadas auferidas pelas transmissoras entre 2001 e 2013, pois vários parâmetros precisariam ser estipulados agora, quase vinte anos depois, com efeito retroativo. São eles: valor dos ativos à época da assinatura dos contratos, bem como seu nível de depreciação; condições reais de remuneração no início dos contratos, as quais seriam sabidamente inferiores à remuneração ao longo do contrato; remuneração real média entre 2001 e as renovações; investimentos realizados a título de melhorias ou substituição nos ativos existentes em 2001; custos operacionais; custo de capital; encargos; e tributos.

390. Assim, em virtude da aparente inviabilidade do cumprimento da determinação legal, entendeu-se oportuno determinar ao MME que avalie a viabilidade de se calcular o valor dos ativos RBSE efetivamente amortizados pelas tarifas blindadas auferidas pelas transmissoras de energia elétrica entre 2001 e as respectivas prorrogações de suas concessões, de modo a conceder eficácia completa ao caput do art. 15 da Lei 12.783/2013, apresentando os resultados de tal avaliação a este Tribunal em até 180 dias.

391. Por fim, em adição à proposta acima, conclui-se pela manutenção dos encaminhamentos originalmente propostos no relatório de auditoria (peça 42) e de sua instrução complementar (peça 55).

392. Quanto à proposta de envio de documentos a Comissões da Câmara dos Deputados (v. peça 55, p. 10 e 11), com intuito de subsidiar a votação do PL 9.463/2018, entende-se necessário acrescentar cópia da presente instrução, por conter esclarecimentos relevantes sobre pontos abordados na instrução complementar’

De posse dessa instrução, o Ministro-Relator, em despacho de 02/12/2020 (peça 114), restituiu os autos à unidade técnica para que, ‘em complemento às suas conclusões de mérito, verifique se a prática regulatória do setor elétrico, preferencialmente no âmbito dos contratos de transmissão, comporta algum índice de reajuste de preços que contemple, além de atualização monetária, a remuneração do custo de capital por indisponibilidade de receita ao longo de determinado período’. Também foi determinado que fossem trazidos aos autos informações atualizadas acerca do processo judicial anteriormente citado, além do PL 9.463/2018.

A unidade técnica, em instrução complementar (peça 123), analisou os pontos do referido despacho do Ministro-Relator, bem assim os novos subsídios fornecidos pela Abrate (peça 119). Antes da análise propriamente dita, a unidade técnica ressaltou que, diante do novo atraso no pagamento gerado por decisões judiciais e pelo reperfilamento da dívida ainda não paga com as concessionárias, houve a incidência do Ke até julho de 2020.

Foi repisada a ausência de ‘previsão legal ou regulatória para a aplicação do Ke do segmento de transmissão para compensar a indisponibilidade das receitas afetas aos ativos RBSE, ocorrida entre 2013 e 2017’. Em resumo, foram apresentadas as seguintes conclusões:

108. Identificou-se que inexistia na regulamentação do segmento de transmissão de energia estabelecida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) previsão de remuneração em decorrência de não pagamento de valores de receitas referentes a instalações que entram em operação em ciclos tarifários anteriores ao ciclo do efetivo pagamento dessas receitas, havendo, tão somente, previsão de atualização desses valores pelo índice inflacionário contratual pré-estabelecido.

109. Verificou-se que a medida cautelar na Justiça Federal que impedia a inclusão da remuneração via custo de capital próprio (Ke) instituída pelo § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016 foi revogada por sentença de 11/11/2019, no âmbito do processo judicial 0010552-48.2017.4.01.3400 e que, em função disso, os valores atinentes a essa remuneração foram incluídos nas receitas anuais permitidas (RAP) das transmissoras a partir de julho de 2020, divididos em três parcelas iguais.

110. Constatou-se, ainda, que a decisão do referido processo e de outros processos judiciais sobre o tema embasou-se no argumento de que a Portaria MME 120/2016 não criou um novo direito para as transmissoras de energia, pois o direito à remuneração pelo capital aplicado no empreendimento é inerente ao regime de concessão.

111. Destacou-se, no entanto, que a remuneração pelo custo de capital próprio criada pela retrocitada portaria não se confunde com a remuneração pelo capital aplicado no empreendimento, pois esta é dada pelo custo médio ponderado de capital (WACC) incidente sobre a base dos ativos RBSE, para a formação da receita a eles relacionada, nos termos da regulação tarifária e da prática setorial, enquanto aquela consiste em uma remuneração pela indisponibilidade da receita referente a esses ativos no tempo.

112. Além disso, resgatou-se que inexistia na legislação afeta ao regime de concessão de serviços públicos previsão de remunerar a indisponibilidade de recursos no tempo pelo custo de capital próprio do respectivo segmento. A própria previsão de atualização do valor dos ativos conforme regulamento (§ 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013) que fundamentou o Ke definido pela Portaria MME 120/2016 não se aplica à alternativa de pagar os ativos RBSE via tarifa, mas à de quitar esses valores mediante indenização do Poder Concedente.

113. Explanou-se que para fazerem jus à remuneração pelo WACC, as transmissoras devem investir o capital em instalações de transmissão de energia elétrica, submetendo-se aos riscos inerentes ao negócio, e prestar o serviço com eficiência, e que, em virtude disso, mostra-se desarrazoado remunerar com o Ke do segmento de transmissão, em geral superior ao WACC, a mera indisponibilidade no tempo de recursos assegurados em lei às transmissoras.

114. Relembrou-se que o período em que os recursos afetos aos ativos RBSE ficaram indisponíveis decorreu das ações necessárias para avaliar o valor desses ativos e regulamentar seu pagamento, estando incluídas nesse processo ações de responsabilidade das próprias transmissoras.

115. Destacou-se que anular a remuneração pelo custo de capital próprio instituída pela Portaria MME 120/2016 significa fazer com que as transmissoras devolvam os recursos relativos a esse componente recebidos a partir de julho de 2020.

116. Ressaltou-se, no entanto, que ajustes retroativos nas tarifas são feitos rotineiramente por meio de instrumento previsto na regulação da Aneel e no contrato de concessão, denominado Parcela de Ajuste (PA).

117. Complementou-se que não compensar o pagamento desses recursos representa prejuízo ao consumidor, uma vez que, segundo interpretação da Procuradoria Federal junto à Aneel, a indisponibilidade de receitas inerentes aos ativos RBSE deve ser atualizada por índices inflacionários e remunerada pelo Ke. Dessa interpretação decorre que o próprio Ke não pago às transmissoras entre 2017 e 2020, em razão das medidas judiciais liminares, deve ser remunerado pelo Ke, o que aumenta o custo ao consumidor final.

118. Há prejuízo ao consumidor, ainda, porque se aceita que a portaria impute custo tarifário

bilionário sem que exista previsão legal explícita, visto que a remuneração pelo Ke decorreu da interpretação de que a atualização encampada pelo art. 15 da Lei 12.783/2013 significava também remuneração, mesmo sem menção na lei.

119. Quanto aos pedidos formulados pela Abrate, entendeu-se desnecessário diligenciar o Ministério de Minas e Energia a respeito do Ke, porquanto este órgão já havia se manifestado acerca do tema em momento anterior do processo.

120. Ademais, verificou-se que o Projeto de Lei 9.463/2018 e seus substitutivos aguarda providências da Câmara dos Deputados para dar prosseguimento à sua tramitação, e que a Medida Provisória 1.031/2021, convertida na Lei 14.182/2021, que dispôs sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), assunto central do referido projeto, não tratou do tema referente à remuneração dos ativos RBSE.

121. Por fim, entendeu-se que três dos encaminhamentos propostos na instrução complementar anterior (peça 111, p. 40) não eram mais oportunos.

122. Cabe ressaltar que está em discussão dentro da Aneel a metodologia utilizada para capitalização da dívida referente ao financeiro do RBSE, estabelecida pela Resolução Homologatória Aneel 2.258/2017. A crítica consiste no fato de que, ao computar a dívida de 2013 a 2017, considerou-se que as receitas deveriam ser pagas em primeiro de janeiro de cada ano, com um fluxo antecipado, enquanto na amortização, com oito anos a partir de 2017, o cômputo dos juros seria ao final de cada período, com fluxo postergado. Essa diferença de critérios para cálculo da dívida e para sua amortização maximizariam os juros devidos às transmissoras.

123. As análises realizadas neste trabalho não envolveram essa metodologia de cálculo, mas a adoção da tese de que a remuneração pelo custo de capital próprio é ilegal afetará o índice utilizado no cálculo dos juros devidos.'

Diante desses fundamentos, considerou-se inoportunos os demais encaminhamentos sugeridos em instruções anteriores e foi proposta, novamente, determinação ao MME para que anulasse o 'dispositivo da Portaria MME 120/2016 que instituiu a remuneração pelo custo de capital próprio sobre as receitas inerentes aos ativos RBSE'.

Por meio de despacho do Ministro-Relator de 04/05/2023 (peça 132), determinou-se o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear para examinar o pedido de ingresso formulado pela Companhia de Transmissão de Energia Elétrica - CTEEP (peça 128) como interessada. Também foi determinado o envio dos autos a este Ministério Público para parecer.

Antes da manifestação da unidade técnica, a Eletrobras compareceu aos autos e solicitou ingresso como parte interessada (peça 133).

A AudElétrica, após elencar os argumentos apresentados pela CTEEP e pela Eletrobras, considerou que as concessionárias apenas buscavam resguardar direito subjetivo próprio. Nos termos da manifestação dessa unidade (peça 135), não se identificou 'estar subjacente interesse de resguardar leis administrativas ou o interesse público'. Também se aventou prejuízo à duração razoável do processo na 'habilitação como interessados de todos os transmissores de energia elétrica que possam vir a ser prejudicados por uma eventual decisão desta Corte (...)'.

Dessa forma, foi proposto o indeferimento dos pedidos de ingresso como interessadas formulados pela CTEEP e pela Eletrobras, sem a análise do mérito dos argumentos e das peças subsequentes. Em resumo, podemos elencar como argumentos novos: a incidência da decadência quinquenal para se proceder à anulação da portaria do MME; a necessidade de deferência por parte do TCU às opções e deliberações técnicas; a ausência de competência da Seinfra e do TCU para averiguar o mérito da remuneração das transmissoras; e a possibilidade de conflito do entendimento do TCU com decisões judiciais.

Constam novos elementos apresentados pela Abrate (peça 129) que, em síntese, compõe-se de

parecer jurídico (peça 130), cujos argumentos possuem a seguinte síntese:

- (i) a titularidade do Poder Judiciário e a vedação do controle abstrato de normas pelo TCU;
- (ii) a competência discricionária da Administração para a definição do critério de remuneração do capital em concessões de serviço público e o consequente descabimento de exigência de autorização legal expressa (a Instrução deixou de observar que nenhum dos critérios de remuneração de capital adotados pela Aneel estão autorizados em lei, mas sim em normas regulamentares);
- (iii) a ausência de oitiva específica do MME sobre a anulação compulsória da Portaria por ele editada.

Após a manifestação da unidade técnica, a Abrate apresentou novos elementos (peça 137), acompanhado de parecer econômico-financeiro (peça 138), no qual foi defendida a utilização custo de capital próprio para remunerar as parcelas pagas em atraso.

A Eletrobras também apresentou novos elementos, além de reiterar o pedido de ingresso nos autos como interessada (peças 139 a 142). Após realizar sumário do feito, defendeu a incidência do Ke para ‘remunerar o custo de oportunidade pela indisponibilidade dos recursos entre 2013 e 2017, (bem como entre 2017 e 2020), pois, nesse período, o custo de oportunidade pelo não recebimento de montante que era devido à Companhia não foi compartilhado com o capital de terceiros, tendo sido assumido apenas pelo capital próprio’. Fez uma análise das demonstrações financeiras da Eletrobras com o intuito de demonstrar que o capital de terceiros não foi afetado pelo não recebimento das citadas receitas.

Acrescentou que ‘o valor aportado pela ELETROBRAS em suas subsidiárias (capital próprio) entre 2013 e 2018 (R\$ 6,4 bi) é condizente com o que a ANEEL reconheceu que a empresa deveria receber a título de Ke entre 2013 e 2017 (R\$ 6,4 bilhões, ref. junho/2017), (...)’. Dessa forma, alega que ‘e a ELETROBRAS manteve o pagamento da dívida com terceiros, bem como realizou investimentos substanciais no setor de transmissão com capital próprio, o que comprova que custo de oportunidade relativo ao não recebimento tempestivo dos ativos decorrentes do RBSE deve ser remunerado pelo custo de capital próprio (Ke), tal como foi definido pela opção regulatória adotada na Portaria MEE 120/2016’.

Por fim, repisou os argumentos de incidência de decadência para a anulação da Portaria MME 120/2006; ausência de competência do TCU para promover o controle de legalidade de ato normativo abstrato e para influir na competência discricionária do MME; impossibilidade de determinação de alteração de taxa de remuneração de forma retroativa e existência de decisões judiciais que reconheceram a legalidade da citada portaria.

III. Da ausência de incidência de decadência

No que concerne à alegação de incidência da decadência pelo transcurso do prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1994, cabe consignar que há precedentes do STF no sentido de os processos de controle externo serem regidos por lei própria (Lei 8.443/1992), não havendo a necessária e direta incidência das normas da lei do processo administrativo:

‘EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MORTE DE UM DOS IMPETRANTES. IMPOSSIBILIDADE DE HABILITAÇÃO DE HERDEIROS, FACULTADO O USO DAS VIAS ORDINÁRIAS. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. **TOMADA DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI N. 8.443/92. NORMA ESPECIAL EM RELAÇÃO À LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA, INOCORRÊNCIA.** IMPOSTO DE RENDA SOBRE JUROS DE MORA DECORRENTES DE ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. DEVOLUÇÃO DE VALORES QUE, RETIDOS NA FONTE INDEVIDAMENTE PELA UNIDADE PAGADORA, FORAM RESTITUÍDOS PELA MESMA NO MÊS SEGUINTE. DÚVIDA QUANTO À INTERPRETAÇÃO DOS PRECEITOS ATINENTES À MATÉRIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.



1. O mandado de segurança não admite a habilitação de herdeiros em razão do caráter mandamental do *writ* e da natureza personalíssima do direito postulado. Nesse sentido o recente precedente de que fui Relator, MS 22.355, DJ de 04.08.2006, bem como QO-MS 22.130, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 30.05.97 e ED-ED-ED-RE 140.616, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 28.11.97.

2. O processo de tomada de contas instaurado perante o TCU é regido pela Lei 8.443/92, que consubstancia norma especial em relação à Lei 9.784/99. Daí porque não se opera, no caso, a decadência administrativa. (...)

(grifamos; MS 25641, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, PUBLIC 22-02-2008)

EMENTA Embargos de declaração em mandado de segurança. Conversão em agravo regimental. Processo de tomada de contas. Lei 8.443/92. Aplicação subsidiária do art. 54 da Lei 9.784/99. ‘Decadência intercorrente’. Impossibilidade. Embargos declaratórios convertidos em agravo regimental, ao qual se nega provimento.

1. Não se admitem embargos de declaração contra decisão monocrática do relator da causa. Embargos declaratórios recebidos como agravo regimental. Precedentes.

2. O processo de tomada de contas é regulamentado pela Lei 8.443/92, não havendo que se falar em aplicação subsidiária do art. 54 da Lei 9.784/99, com o objetivo de criar prazo de duração do processo administrativo. Precedente: MS 25.641/DF, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 22/2/08.

3. Embargos declaratórios convertidos em agravo regimental, ao qual se nega provimento.

(grifamos; MS 31673 ED, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 11/03/2014, PUBLIC 02-04-2014)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. LEI N. 8.443/1992. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA. DECADÊNCIA. LEI N. 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. REEXAME DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO DE DECISÃO DO TCU. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE MANDAMENTAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Hipótese na qual os princípios da ampla defesa e do contraditório foram observados, pois a parte impetrante teve diversas oportunidades para se manifestar no processo, inclusive produzindo provas que considerava necessárias para a defesa de seus interesses.

2. O prazo decadencial previsto na Lei 9.784/1999 não se aplica às tomadas de contas regidas pela Lei 8.443/1992. Precedentes do STF.

3. O mandado de segurança não comporta o reexame do conteúdo fático-probatório cuja análise foi realizada pelo TCU e que implicou decisão contrária aos interesses da parte impetrante.

4. É legítima a decisão do Tribunal de Contas da União que, ao constatar violação a princípios constitucionais em contrato firmado por particular com a Administração Pública, determina a correção das irregularidades e a devolução ao erário dos valores pagos indevidamente.

5. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO.

(MS 33414 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 15-09-2016 PUBLIC 16-09-2016)

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. INTERPOSIÇÃO EM 14.10.2016. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE DETERMINOU A CESSAÇÃO DE PAGAMENTO DO ADICIONAL PREVISTO NO DECRETO-LEI 1.971/1982 AOS EMPREGADOS DA ELETRONORTE ADMITIDOS APÓS A EDIÇÃO DO DECRETO 89.253/1983. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. OFENSA À COISA JULGADA, AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA.

1 - no julgamento do MS 25.641 (Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJe de 22.02.2008), o Tribunal reconheceu que o processo de tomada de contas instaurado perante o Tribunal de Contas da União é regido pela Lei 8.443/1992, que consubstancia norma especial em relação à Lei 9.784/99. Por essa razão, não ocorre, no caso, a decadência.

2 - Inexiste ofensa à coisa julgada na decisão do TCU que concluiu pela ilegalidade do pagamento de valores a título de participação nos lucros da empresa, sob a forma de duodécimos (Decreto-lei 1.971/1982) aos empregados admitidos após 28.12.1983, em conformidade com o estabelecido no Decreto 89.253/1983, que proibiu as entidades estatais de conceder benefícios ou vantagens relativos à participação nos lucros, ainda que sob a forma de resultado de balanço. A concessão de vantagens dependeria de previsão legal.

3 - A cláusula trigésima segunda do Dissídio Coletivo (processo TST-DC 35/87.5) não diverge da orientação firmada no ato decisório tido por ilegal.

4 - Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 26297 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 17/03/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 02-05-2017 PUBLIC 03-05-2017)

Nesse mesmo sentido, precedente do Plenário deste TCU:

Boletim de jurisprudência 81

Acórdão 1.088/2015 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Augusto Nardes)

Processual. Decadência. Legislação aplicável.'

A duração e a validade do processo de controle externo não se vinculam ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 (norma geral), porquanto aplicáveis as disposições da Lei 8.443/92 (norma especial), que não regula matéria de decadência.

De qualquer modo, não há necessidade de maior exercício hermenêutico em relação a esse ponto, pois, ainda que se admitisse raciocínio diverso, ou seja, a incidência da decadência prevista na lei de processo administrativo aos processos de controle externo, observa-se que o § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 prevê que se considera 'exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe **impugnação à validade do ato**'. Dessa forma, **o prazo quinquenal é para que se iniciem as providências administrativas voltadas a desafiar a higidez do ato impugnado.**

O despacho do Ministro-Relator (peça 1), datado de 10/05/2017, é medida apta a impugnar a validade da Portaria MME 120/2006. Do exposto, antes do transcurso do prazo quinquenal houve a adoção de providência apta a apurar as irregularidades.

Também não se deve olvidar que houve a oitiva do MME, autorizada pelo Ministro-Relator por meio de despacho datado de 22/11/2017 (peça 47). A resposta foi apresentada por intermédio do Ofício 396/2017/SE-MME (peça 53). Dessa forma, o órgão responsável pela edição do ato administrativo questionado nesse processo tinha plena ciência da existência de investigação acerca da juridicidade da Portaria MME 120/2016.

IV. Da independência das instâncias

Foi dada notícia do ajuizamento de dezenas de ações com objeto semelhante ao deste processo de controle externo. Dessa forma, defendeu-se a inviabilidade de o TCU 'desconstituir ou ignorar decisões judiciais'.

Em relação a esse argumento, o entendimento do Poder Judiciário repousa na independência das



instâncias civil, penal e administrativa. Nesse sentido, precedentes específicos do STF em relação ao TCU:

‘EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA.** QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

(...)

6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.’ (grifamos - MS 25880, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007, DJ 16-03-2007 PP-00022 EMENT VOL-02268-03 PP-00391 RT v. 96, 862, 2007, p. 136-140 LEXSTF v. 29, 340, 2007, p. 202-209 RCJ v. 21, 133, 2007, p. 101-102)

‘EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXIGIBILIDADE DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE GOIÁS. QUESTÃO JUDICIALIZADA. DEFICIÊNCIA NA INSTRUÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA. **INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL. PRECEDENTES.** DECISÕES ADMINISTRATIVA E JUDICIAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, DENEGADO.’ (grifamos - MS 28752, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 12/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 18-04-2013 PUBLIC 19-04-2013)

O voto de Ministra-Relatora nesse último precedente traz luz à discussão:

‘3. E ainda que se restrinja o debate à pretendida subsidiariedade da atuação do Tribunal de Contas da União, realço o entendimento pacífico deste Supremo Tribunal no sentido da independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, excetuados os efeitos da decisão proferida nesta última, se assentada a inexistência de autoria ou a inocorrência material do próprio fato, v.g.: Mandado de Segurança 21.310, Relator o Ministro

Sepúlveda Pertence, DJ 11.3.1994; Mandado de Segurança n.22.796, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ 12.2.1999; Mandado de Segurança 22.534, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 10.9.1999; Mandado de Segurança 22.899, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 16.5.2003; Mandado de Segurança 22.155, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2006, do qual destaco o seguinte trecho:

‘- As decisões emanadas do Poder Judiciário não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública nem lhe coarctam o exercício da competência disciplinar, exceto nos casos em que o juiz vier a proclamar a inexistência de autoria ou a inocorrência material do próprio fato, ou, ainda, a reconhecer a configuração de qualquer das causas de justificação penal.’ (grifamos)

A decisão do Plenário do STF no MS 25.880 é particularmente importante, pois nesse precedente o STF admitiu a tramitação simultânea de ação civil pública e de processo de controle externo que tratem do mesmo objeto.

Do exposto, o ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário não constrange a competência constitucional da Corte de Contas, exceto no caso de sentença penal que declare a inexistência do fato ou a negativa de autoria, que não é o caso sob exame.

Assim, o fato de um ato administrativo ter sido posto ao escrutínio do Poder Judiciário não impede que esse mesmo ato seja sindicado pelo TCU.

V. Juridicidade da remuneração da receita requerida de cada exercício pelo custo de capital próprio - Ke e competência do TCU para analisar essa questão

Observa-se que a impugnação da unidade técnica em relação ao objeto da auditoria reside unicamente na remuneração da receita requerida ou ‘receita frustrada’ de cada exercício pelo custo de capital próprio (Ke). Ou seja, definidos os valores das Receitas Requeridas de 2013 a 2017, a unidade técnica impugna a remuneração pelo custo de capital próprio (Ke) do ano correspondente até junho de 2017.

Não há impugnação ao reconhecimento de que os ativos não depreciados ou não amortizados devam ser incluídos e remunerados por meio de tarifa. De fato, as concessionárias de transmissão de energia elétrica, após a Lei 12.783/2013 e a renovação dos contratos, passaram a receber receita a menor, pois despida do cômputo dos ativos pré-2000. Após a edição da Portaria MME 120/2006, o Poder Concedente rejeitou a alternativa da indenização e fez a opção pelo retorno à tarifa desses bens.

A eliminação desses ativos (pré-2000) temporariamente da tarifa viabilizou que os consumidores deixassem de pagar a amortização/depreciação desses bens e a correspondente remuneração.

A remuneração da receita requerida de cada exercício pelo custo de capital próprio foi determinada pelo § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016:

‘Art. 1º (...)

§ 3º O custo de capital não incorporado desde as prorrogações das concessões até o processo tarifário, estabelecido no § 1º, deverá ser atualizado e remunerado pelo custo do capital próprio, real, do segmento de transmissão definido pela ANEEL nas metodologias de Revisão Tarifária Periódica das Receitas das Concessionárias Existentes.’

Esse dispositivo busca dar concreção ao art. 15 da Lei 12.783/2013, resultante da conversão da citada MP 579/2012, que possuiu a seguinte redação:

‘Art. 15. A tarifa ou receita de que trata esta Lei deverá considerar, quando houver, a parcela dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados, não depreciados ou não indenizados pelo poder concedente, e será revisada periodicamente na forma do contrato de concessão ou termo aditivo.

§ 1º O cálculo do valor dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou não depreciados, para a finalidade de que trata o caput ou para fins de indenização, utilizará

como base a metodologia de valor novo de reposição, conforme critérios estabelecidos em regulamento do poder concedente.

§ 2º Fica o poder concedente autorizado a pagar, na forma de regulamento, para as concessionárias que optarem pela prorrogação prevista nesta Lei, nas concessões de transmissão de energia elétrica alcançadas pelo § 5º do art. 17 da Lei 9.074, de 1995, o valor relativo aos ativos considerados não depreciados existentes em 31 de maio de 2000, registrados pela concessionária e reconhecidos pela Aneel.

§ 3º O valor de que trata o § 2º será atualizado até a data de seu efetivo pagamento à concessionária pelo prazo de 30 (trinta) anos, conforme regulamento.

(...)

A unidade técnica defende a ilegalidade do citado § 3º do art. 1º da Portaria MME 120/2016, pois afirma que há previsão de atualização do valor dos investimentos não depreciados ou não amortizados apenas no § 3º do art. 15, que trata apenas do caso de indenização, no prazo de 30 anos (§ 2º). Em resumo, pela posição da unidade técnica, a atualização deveria ser empregada apenas se o Poder Concedente optasse por indenizar os ativos pré-2000, não sendo devida a atualização caso esses ativos retornassem à tarifa.

Entretanto, o Poder Concedente não optou pela via da indenização. No caso, ao editar a Portaria MME 120/2006, decidiu retornar os ativos pré-2000 à Base de Remuneração Regulatória - BRR, ou seja, os bens foram retornados à tarifa. Dessa forma, no entendimento da unidade técnica, a atualização prevista no § 3º não deveria incidir sobre os ativos pré-2000. Nesses termos, o seguinte excerto do Relatório de Fiscalização 159/2017 (peça 42):

‘77. Logo, a atualização constante do § 3º do art. 15 não se aplica à receita decorrente da inclusão dos ativos pré-2000 na BRR das transmissoras, não sendo, portanto, legal a remuneração pelo custo de capital próprio resultante da interpretação lato sensu do referido dispositivo. E, ainda que se considere que a atualização presente no § 3º do art. 15 possa exercer tutela sobre a receita oriunda da inclusão dos valores das instalações existentes em 31/5/2000 nas bases regulatórias das transmissoras, a remuneração pelo Ke mostra-se desarrazoada e ilegal.’

Consideramos equivocado o raciocínio da unidade técnica de prever a atualização apenas no caso de indenização. Observa-se que o Poder Público possuía a opção discricionária de indenizar ou retornar tais valores à tarifa. Diante da indisponibilidade de recursos orçamentários para fazer frente aos pagamentos (peça 15, págs. 5-6), optou por disciplina diversa da indenização.

Não se vislumbra razoabilidade no exercício de direito de escolha unilateral pelo Poder Público poder resultar em dispensa de atualização dos valores a serem retornados às concessionárias, caso essa escolha recaia no retorno à tarifa. O fato de o vocábulo ‘atualização’ não ter constado explicitamente do *caput* do art. 15 da Lei 12.783/2013 não representa silêncio eloquente a inviabilizar a sua incidência no caso de retorno à tarifa.

A jurisprudência do STF faz nítida distinção entre lacuna da lei e silêncio eloquente:

‘Conflito de competência. Litígio entre sindicato de empregados e empregadores sobre o recolhimento de contribuição estipulada em convenção ou acordo coletivo de trabalho. Interpretação do artigo 114 da Constituição Federal. - **Distinção entre lacuna da lei e ‘silêncio eloquente’ desta.** - Ao não se referir o artigo 114 da Constituição, em sua parte final, aos litígios que tenham origem em convenções ou acordos coletivos, utilizou-se ele do ‘silêncio eloquente’, pois essa hipótese já estava alcançada pela previsão anterior do mesmo artigo, ao facultar a lei ordinária estender, ou não, a competência da Justiça do Trabalho a outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, ainda que indiretamente. Em consequência, e não havendo lei que atribua competência a Justiça Trabalhista para julgar relações jurídicas como a sob exame, e competente para julgá-la a Justiça Comum. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 135637, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 25/06/1991, DJ 16-08-1991 PP-10788 EMENT VOL-01629-02 PP-00290 RTJ VOL-00136-03 PP-01357)

Observa-se que a redação do art. 15 dada pela MP 579/2012 não contemplava a indenização dos ativos pré-2000. A MP 591/2012, ao alterar a redação do art. 15 e viabilizar a indenização desses ativos, não alterou o *caput* do art. 15. Dessa forma, verifica-se que houve caso de atecnia legislativa ou mera lacuna da lei. Ou seja, não houve silêncio eloquente a inviabilizar a atualização no caso de retorno dos valores à tarifa (*caput* do art. 15).

De todo modo, a mera interpretação sistemática conduz à aplicação da atualização não apenas à indenização (§§ 2º e 3º) como também ao retorno à tarifa (*caput*), sendo cabível a definição de uma atualização/remuneração dos ativos pré-2000 que não foram inseridos na tarifa no momento apropriado (parcelas pagas em atraso).

Vencida a questão relativa à necessidade de atualização, deve-se debruçar acerca da incidência do custo de capital próprio (Ke).

A unidade técnica, em instrução complementar (peça 111), defendeu que já houve remuneração do capital pelo Wacc quando os ativos pré-2000 regressaram à base das concessionárias:

‘310. Ocorre, contudo, que a remuneração pelo capital investido pelas transmissoras nas instalações afetas à base RBSE se deu pelo WACC, quando tais ativos regressaram à base das concessionárias. Por meio desse custo médio ponderado de capital, estabelecido regulatoriamente pela Aneel, calculou-se a receita que as transmissoras deveriam ter recebido já em 2013, aplicando-se uma espécie de recomposição tarifária em favor das concessionárias.

311. O custo de capital próprio defendido pela Abrate, por conseguinte, não se confunde com a remuneração pela aplicação de recursos em ativos do segmento de transmissão de energia elétrica, embora, por vezes, a Associação utilize esse argumento em suas contribuições. O referido Ke destinarse-ia à compensação pela indisponibilidade dos recursos tarifários devidos às transmissoras entre 2013 e 2017, os quais foram pagos retroativamente somente a partir de 2017.’

O MME foi instado a se manifestar acerca do procedimento previsto na Portaria 120/2016 de atualização e remuneração e apresentou a seguinte resposta (peça 15, pág. 7):

Essa forma de remuneração se justifica uma vez que o ressarcimento por esses ativos era um direito dos concessionários de transmissão desde a prorrogação das concessões, nos termos da Medida Provisória 579, de 2012, convertida na Lei 12.783, de 2013. Devido à falta de regulamentação e o tempo decorrido para se definir a forma de pagamento, tais ativos não puderam ser securitizados pelas companhias, ficando ‘esterilizados’ dentro das empresas, para as quais esse lapso significou o carregamento de tal direito ao seu custo de capital próprio.

O MME não vislumbrou duplicidade na remuneração pelo Wacc e pelo Ke, pois o primeiro, incidente sobre a base de ativos líquida de depreciação, remunera os ativos exclusivamente no ano em que é calculado. O Ke traz o valor que seria pago pelo consumidor do exercício correspondente (2013 a 2016) para a data base de junho de 2017. Assim, os índices incidem em intervalos temporais diversos.

É importante salientar que a unidade técnica teria considerado inicialmente que haveria essa duplicidade de remuneração pelo Wacc e pelo Ke (peça 42), porém, em instrução posterior, reconheceu que tal acumulação não ocorreu (peça 111):

‘376. Ademais, cabe salientar que, de fato, a aplicação do Ke não configura duplicidade de remuneração na metodologia adotada pela Aneel. O WACC e o Ke incidem em momentos distintos e sobre componentes diferentes. Isso não muda, no entanto, as conclusões apresentadas até aqui, especialmente quanto à ausência de previsão regulatória ou legal para a aplicação do Ke.’

Dessa forma, não ocorreu a aventada duplicidade na incidência do Wacc e do Ke.

A utilização do Ke seria justificada, nos termos defendidos pelo MME (peça 17), pelo fato de a

exclusão desses recursos às concessionárias de transmissão de energia exigir dessas sociedades empresárias o uso de capital próprio para custear os investimentos necessários.

Em síntese, a receita que não foi paga de janeiro de 2013 a junho 2017, correspondente aos ativos pré-2000 não depreciados, deve ser incluída na TUST. Ou seja, a indisponibilidade dessas receitas por quatro anos gerou a necessidade de recomposição desses valores e do custo de oportunidade desse montante (recomposição + remuneração). O Ke, nos termos da portaria do MME, representa essa remuneração. Não se deve olvidar que todo o capital disponibilizado pelo concessionário deve ser não apenas corrigido, mas também remunerado, sob pena de se inviabilizar os aspectos econômicos da concessão.

A unidade técnica também refuta a remuneração pelo custo de capital próprio como compensação pelo custo de oportunidade por considerar que as concessionárias possuíam mera expectativa de direito relativa aos valores referentes aos ativos pré-2000 à época da assinatura dos contratos. Esse argumento está calcado no fato de o valor desses ativos ser desconhecido no momento da prorrogação das concessões. Também se argumentou que a determinação desses valores dependia de fatos supervenientes como a apresentação dos laudos de avaliação e a validação desses laudos pela ANEEL. Nesses termos, o seguinte excerto do Relatório de Fiscalização 159/2017 (peça 42):

‘98. Em complemento ao referido dispositivo, o § 7º do art. 15 acrescenta ainda que, tais informações, quando apresentadas, serão avaliadas e consideradas na tarifa do concessionário a partir da revisão periódica, não havendo recomposição tarifária quanto ao período em que não foram consideradas. Sendo assim, claramente, a legislação prevê que a recomposição tarifária apenas ocorreria após a apresentação e validação (pela Aneel) dos valores, sendo o ‘pagamento’ via tarifa efetivado apenas a partir da revisão periódica. Ou seja, no momento da assinatura do contrato, não ha via direito ao recebimento pelos ativos RBSE, mas sim expectativa de direito. **O efetivo direito a auferir esses valores se consubstanciou no momento em que os laudos foram apresentados pelas concessionárias e avaliados pela Aneel (o que ocorreu em 2016).**

99. Desse modo, não procede a alegação de que a remuneração pelo custo de capital próprio é uma forma de ressarcir um direito que existia desde a prorrogação, tendo em vista que o direito ao recebimento desses valores apenas se confirmou a partir do efetivo conhecimento dos valores devidos após a homologação dos laudos entregues pelas concessionárias. No **interregno entre dezembro de 2012 e dezembro de 2016, os valores dos ativos pré-2000 ainda não eram devidos, pois não eram conhecidos, havendo apenas expectativa de direito.**’

Dessa forma, entendeu a unidade técnica que não haveria direito ao recebimento desses valores, mas mera expectativa de direito à época da assinatura dos contratos, o que impediria a percepção de remuneração pelos ativos pré-2000.

Não podemos aderir a tal raciocínio. O direito ao recebimento dos valores estava consignado na Lei 12.783/2013. Apenas a quantificação desse direito e a forma do pagamento ocorreram *a posteriori*, com a decisão do Poder Concedente de retorno à tarifa, com a elaboração dos laudos de avaliação pelas concessionárias de transmissão e com a aprovação desses laudos pela agência reguladora.

Dessa forma, o *an debeatur* já existia no momento da celebração dos contratos, restava pendente apenas a definição do *quantum debeatur*. Trata-se de situação similar ao acidente de trânsito em que há dano à saúde de uma pessoa. Embora o dever de indenizar já exista, a sua quantificação dependerá do tratamento a ser enfrentado pela vítima. Dessa forma, não havia mera expectativa de direito das concessionárias de receber indenização ou de haver o retorno à tarifa dos ativos pré-2000 quando da assinatura dos contratos, mas autêntico direito, embora ainda não devidamente quantificado. Dessa forma, há um evidente equívoco no raciocínio empregado pela unidade técnica.

Observa-se que a lei não disciplina de forma pormenorizada a forma de atualização/remuneração dos valores dos ativos pré-2000, dessa forma, o Poder Concedente efetivou uma escolha no âmbito de sua discricionariedade e apresentou fundamentação dotada de razoabilidade.

No caso, houve uma conjunção de atos praticados pelo MME e pela ANEEL. Embora o ato impugnado pela unidade técnica consista em manifestação do MME (Portaria MME 120/2006),



trata-se de ato com nítida inserção no ambiente regulatório, o que faz incidir os precedentes desta Corte acerca das atividades do controle externo em relação à regulação de serviços públicos.

Deve-se frisar, a propósito, que **o TCU possui competência para expedir determinação para correção de ato normativo expedido no ambiente regulatório:**

‘Boletim de jurisprudência 229

Acórdão 1.704/2018 Plenário (Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes)

Competência do TCU. Agência reguladora. Abrangência. Determinação. Ato normativo.

É possível a expedição de determinação pelo TCU para a correção de ato normativo elaborado por agência reguladora quando verificada ineficácia nas ações de regulação ou omissão no tratamento concedido à matéria sob sua tutela, sem que isso caracterize intromissão na autonomia funcional da agência, uma vez que é dever do Tribunal verificar se as agências estão a cumprir adequadamente seus objetivos institucionais, entre os quais o de fiscalizar e regular as atividades sob sua esfera de competência.’

Dessa forma, deve-se rejeitar argumento no sentido da incompetência da Corte de Contas para exercer o controle sobre a Portaria MME 120/2006, que é um ato administrativo de efeitos concretos.

Entretanto, **esta Corte expressamente limita sua competência aos aspectos legais da atividade regulatória, ou seja, respeita a competência discricionária das agências reguladoras:**

‘Boletim de jurisprudência 5

Acórdão 2.241/2013 Plenário

Competência do TCU. Acompanhamento. Agência Reguladora.

A competência do TCU incide estritamente sobre a legalidade dos atos das agências reguladoras, **excluindo-se a possibilidade de formulação de determinações sobre matéria técnica de competência delas.**

Boletim de jurisprudência 53

Acórdão 2.314/2014 Plenário (Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro José Jorge)

Competência do TCU. Agência reguladora. Abrangência.

Ao exercer o controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras, **o TCU deve atuar de forma complementar, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando ao máximo o âmbito de competência dessas entidades públicas.**’

Em resumo, o TCU não deve se imiscuir a ponto de exercer a própria atividade regulatória. Nesse sentido, há precedente do Plenário desta Corte vedando ao TCU decidir sobre interpretação de legislação específica do setor regulado:

‘Boletim de jurisprudência 420

Acórdão 2.090/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)

Competência do TCU. Agência reguladora. Abrangência. Legislação. Interpretação.

Não compete ao TCU decidir sobre a interpretação mais adequada a ser dada a legislação específica de setor regulado, mas sim à respectiva agência reguladora, desde que dentro dos limites da redação da norma, da razoabilidade, da motivação e das suas competências legais.’

O Poder Judiciário também possui precedentes no sentido de respeito às competências e às decisões das agências reguladoras. Cita-se, exemplificativamente, decisão do Plenário do STF no RE 1059819:

‘EMENTA. CONSTITUCIONAL. CLÁUSULA DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE

SERVIÇO PÚBLICO QUE AUTORIZA A INCIDÊNCIA DE REAJUSTE DE TARIFA TELEFÔNICA EM PERCENTUAL SUPERIOR AO DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO ESTIPULADO. ANULAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. No caso concreto, os reajustes foram homologados pela média ponderada dos valores dos itens tarifários que compõem a cesta de serviços telefônicos, metodologia que estava prevista na cláusula 11.1 do contrato de concessão, e em consonância com o disposto no art. 103, § 1º, da supracitada Lei 9.472/1997, onde se lê: Art. 103. Compete à Agência estabelecer a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço. § 1º A fixação, o reajuste e a revisão das tarifas poderão basear-se em valor que corresponda à média ponderada dos valores dos itens tarifários. 2. Os itens sofrem reajustes diferentes, uns maiores e outros menores, de tal forma que, no total, o reajuste da cesta não ultrapassou o limite do IGP-DI. Disso decorre que o reajustamento praticado nas tarifas telefônicas se deu nos exatos termos da previsão contratual. 3. Não há qualquer vício na forma de reajuste dos preços das tarifas telefônicas efetuada no caso concreto, homologada pela ANATEL por meio dos Atos 9.444 e 9.445, amparados nas cláusulas do contrato de concessão e nos atos normativos da agência reguladora, expedidos no exercício de sua competência de matiz eminentemente técnica. 4. **Esta CORTE já proclamou a autonomia das agências reguladoras na definição das regras disciplinadoras do setor regulado, observados os limites da lei de regência, ante a complexidade técnica dos temas envolvidos que exigem conhecimento especializado e qualificado acerca da matéria objeto da regulação** (ADI 2095, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2019). 5. Nesse cenário, a anulação da cláusula contratual pelo Poder Judiciário, a pretexto de ofensa ao princípio da razoabilidade, configura indevida intromissão nas competências dos Poderes Executivo e Legislativo. 6. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Tema 991, fixada a seguinte tese de repercussão geral: ‘Afronta o princípio da separação dos poderes a anulação judicial de cláusula de contrato de concessão firmado por Agência Reguladora e prestadora de serviço de telefonia que, em observância aos marcos regulatórios estabelecidos pelo Legislador, autoriza a incidência de reajuste de alguns itens tarifários em percentual superior ao do índice inflacionário fixado, quando este não é superado pela média ponderada de todos os itens’.

(RE 1059819, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-084 DIVULG 02-05-2022 PUBLIC 03-05-2022)’

Também o Superior Tribunal de Justiça explicita a **necessidade de respeito ao conhecimento técnico das agências reguladoras**:

‘PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO DEMONSTRADA. INOVAÇÃO RECURSAL. TELEFONIA. DESCUMPRIMENTO DO PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO. SANÇÃO APLICADA PELA ANATEL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária ajuizada pela recorrente objetivando a declaração de nulidade das multas aplicadas nos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) -, tendo em vista a inobservância do dever de cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado pelo Decreto 4.769/2003.

2. O pedido foi julgado improcedente em sentença, o que foi mantido por ocasião do julgamento do recurso de Apelação.

3. A recorrente alega ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015.

Ocorre que a tese de violação do art. 54 da Lei 8.666/1993 não foi objeto de Embargos de Declaração opostos na origem, de modo que sua apresentação em Recurso Especial configura inovação recursal.

4. Quanto aos demais pontos considerados omissos, não se representa a alegada ofensa aos

artigos 489 e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira amplamente fundamentada, a controvérsia.

5. O acolhimento da tese apresentada no Recurso Especial exige apreciação dos contratos de concessão (e aditivos) celebrados entre a recorrente e o poder público. Incide o óbice da Súmula 5/STJ: ‘A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial’.

6. No caso em apreço, verifica-se, na verdade, a insurgência injustificada da parte autora contra atos normativos da Anatel.

Quanto a tal insurgência, alguns esclarecimentos merecem ser tecidos.

7. É importante dimensionar a relevância jurídica da função institucional exercida pela Anatel, pessoa de direito público, criada para auxiliar as atividades estatais da Administração Pública Direta, que, no atual modelo regulatório amparado pela Carta Magna, detém delegação constitucional e autorização legal para promover a regulação e fiscalização das atividades econômicas integrantes do sistema de telecomunicações.

8. Para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo: a regra do mandato fixo, o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória.

9. O intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos, detêm alta cognição técnica. Os magistrados, apesar do vasto conhecimento na área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos que o especialista em regulação de telecomunicações domina.

10. Não há dúvidas de que o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, instituído pelo Decreto 4.769/2003, não apenas deve ser respeitado pelos agentes regulados, como principalmente merece ser tomado como paradigma para as decisões do Poder Judiciário, no âmbito do controle judicial, sobre os atos administrativos.

11. As alegadas violações a dispositivos de lei federal, a despeito de inexistentes, são irrelevantes para anular a multa imposta, haja vista que esta tem, como fundamento último, o contrato de concessão.

12. Tampouco se pode conhecer do recurso quanto à suposta violação aos artigos 176 e 179 da Lei 9.472/1997, porque, com base nas cláusulas contratuais e nos elementos fáticos dos autos, o acórdão recorrido concluiu pela legalidade dos critérios de fixação da multa imposta à recorrente, bem como pela razoabilidade/proporcionalidade do seu valor. Logo, sob esse aspecto o recurso também não merece seguimento, tendo em vista que a análise da questão invocada revela a necessidade de reapreciação de interpretação de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório. Incidência das Súmulas 5 e 7 do STJ.

13. Fica prejudicada análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea ‘a’ do permissivo constitucional.

14. Consubstanciado o que previsto no Enunciado Administrativo 7/STJ, condeno a recorrente ao pagamento de honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor total da verba sucumbencial fixada nas instâncias ordinárias, com base no § 11 do art. 85 do CPC/2015.

15. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Resp, apenas quanto à violação ao art. 1.022 e negar-lhe provimento

(AREsp 1.577.194/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/11/2019, DJe de 27/2/2020.)’

Do exposto, embora não se negue a competência desta Corte de Contas para analisar a legalidade



de atos regulatórios, verifica-se a necessidade de um exercício de autocontenção para que o TCU não se imiscua em decisões com caráter eminentemente técnico e dentro da esfera de discricionariedade da agência reguladora e do ministério supervisor.

Deve-se prestigiar, também, as conclusões da sentença prolatada no âmbito do processo judicial 0010552-48.2017.4.01.3400, por meio da qual foram rejeitados os pleitos de exclusão da indenização dos ativos pré-2000:

Desse modo, e diante de tudo o que foi acima exposto, podemos estabelecer as seguintes conclusões:

- a) a Lei 12.783/2013 não impôs à União a obrigação de pagar às concessionárias o valor relativo aos ativos considerados não depreciados. Apenas facultou (§2º do art. 15);
- b) os ativos não amortizados ou não depreciados continuarão a ser remunerados por intermédio da tarifa. Essa é a regra estabelecida pelo mandamento legal (caput do art. 15) e foi justamente por essa razão que foi editada a Portaria MME 120/2016;
- c) a Portaria MME 10/2016 não criou um novo direito para as transmissoras de energia. O direito de remuneração é inerente ao regime de concessão e o concessionário tem direito à remuneração pelo capital aplicado no empreendimento. Foi justamente por esse motivo que esses custos foram inseridos na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TUST), para que o transmissor tenha condição de prestar o serviço de forma adequada;
- d) O usuário do serviço público tem o direito de exigir um serviço adequado, mediante o pagamento de tarifa módica. Mas isso não significa direito a uma tarifa insuficiente para propiciar amortização dos investimentos e a compensação pelas despesas exigidas pelo Poder Concedente.

Esse processo encontra-se no TRF da 1ª Região para apreciação de apelação, porém, não se pode negar que há decisão judicial que atesta a validade da Portaria MME nº 120/2016.

Em resumo, trata-se de situação excepcional na qual houve a prestação de serviço sem a adequada remuneração. A Portaria MME 120/2016 disciplinou a aplicação de atualização monetária e de remuneração (incidência do Ke) sobre a receita não percebida relativa ao período de janeiro de 2013 a junho de 2017, ou seja, compensou as concessionárias pela falta de disponibilidade do capital, que representa um custo acrescido em razão das escolhas políticas consignadas na Lei 12.783/2013. Trata-se de decisão técnica, devidamente fundamentada. Assim, não se vislumbra razão legítima para que o TCU determine sua desconstituição.

VI. Dos pedidos de ingresso nos autos pendentes de apreciação

Estão pendentes de apreciação os pedidos de ingresso como interessadas formulados pela CTEEP e pela Eletrobras. A unidade técnica propôs o indeferimento desses pedidos por considerar ausente a demonstração de razão legítima para intervir no processo. Também aventou uma possível ofensa à razoável duração do processo pela eventualidade de apresentação de pedidos similares de outras concessionárias de transmissão de energia.

A unidade técnica defende que as concessionárias não teriam demonstrado a defesa do interesse público. Nesse ponto, faz-se alusão a precedente do Plenário desta Corte no qual se afirma que, além da distinção entre interesse público e privado na análise de ingresso de interessado, deve-se verificar a possibilidade de colaboração do requerente com o deslinde do feito:

‘Boletim de jurisprudência 134

Acórdão 1.642/2016 Plenário (Agravo, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Direito Processual. Parte processual. Representante. Interesse público. Interesse privado. Requisito.

O exame de pedido de ingresso de representante no processo do TCU, como parte interessada, não deve restringir-se à simples distinção ‘interesse público’ x ‘interesse privado’, pois ambos podem ser legítimos, devendo-se verificar a efetiva possibilidade de o requerente poder



colaborar com as apurações das irregularidades e/ou a possibilidade concreta de lesão a seu direito.’

Sob essa ótica, as concessionárias de transmissão de energia elétrica, pelo fato de terem participado de todo o processo de cálculo dos ativos pré-2000, têm a possibilidade de trazer elementos para enriquecer o debate travado perante esta Corte e, de fato, algumas já os trouxeram.

Para o deslinde dessa questão, também se considera pertinente analisar os termos do despacho do Ministro-Relator que deferiu o ingresso da Abrate como interessada (peça 68). Naquela oportunidade, ao se analisar o interesse de agir da Abrate, foi consignado que ‘é preciso considerar que, caso o Tribunal se manifeste, no âmbito desta fiscalização, pela ilegalidade do § 3º do art. 1º da Portaria 120, de 20/4/2016, do Ministério de Minas e Energia (MME), esta decisão, por certo, repercutirá diretamente na esfera de interesses das supracitadas concessionárias de transmissão de energia elétrica’.

Diante desse fundamento, foi deferido o ingresso da Abrate nestes autos como interessada. Salvo melhor juízo, as razões veiculadas nessa decisão viabilizam o deferimento do ingresso das concessionárias de transmissão nos presentes autos como interessadas, pois a análise da juridicidade da Portaria MME 120/2016 certamente repercutirá na esfera de direito subjetivo dessas pessoas jurídicas tal qual reconhecido explicitamente no despacho do Ministro-Relator no excerto acima transcrito.

Acrescente-se que reconhecer o direito da associação das concessionárias de transmissão de energia elétrica de comparecer ao processo como interessada e negar esse mesmo direito às associadas parece contraditório. Não vislumbramos razão jurídica para efetivar esse tratamento diferenciado.

Por fim, cabe salientar que a unidade técnica manifesta louvável preocupação com o eventual tumulto processual gerado pelo ingresso como interessadas das concessionárias de transmissão.

A respeito desse ponto, embora a unidade técnica defenda um valor constitucional (duração razoável do processo), cabe salientar que o processo de renovação das concessões de energia elétrica está limitado a poucas concessionárias (nove). Dessa forma, não há a possibilidade de formação de um litisconsórcio multitudinário a comprometer a marcha processual.

Diante do exposto, propõe-se o acolhimento do pedido das concessionárias CTEEP e Eletrobras como partes interessadas.

Noutro passo, considera-se que o processo se encontra suficientemente maduro para julgamento, ou seja, o eventual acolhimento do pedido de ingresso abrirá a faculdade de apresentação de recursos e nos parece despidendo o retorno dos autos à unidade técnica para análise dos novos elementos apresentados.

Ante o acima exposto, fortes na compreensão de não haver qualquer ilegalidade na Portaria MME 120/2016, pedimos vênias à unidade técnica para sugerir o arquivamento dos presentes autos sem a expedição da determinação proposta.”

3. Na sessão plenária de 4/3/2026, o Tribunal, mediante o Acórdão 443/2026-TCU-Plenário, decidiu converter o julgamento do processo em diligência junto ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para que se manifestassem acerca dos pontos que elencou. A decisão determinou o envio dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear – AudElétrica para instrução, após o recebimento das respostas, que se manifestou nos seguintes termos (peças 186-188):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de instrução para atendimento ao Acórdão 443/2026-TCU- Plenário (peça 156), redator Min. Bruno Dantas, que converteu o julgamento do presente processo em diligência junto ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a fim de que se manifestassem acerca da existência de estudos que tenham embasado as decisões de renovação das concessões de transmissão, à luz dos parâmetros então vigentes, os quais deveriam contemplar os seguintes pontos, *in verbis*:

- 9.1.1. avaliação do impacto econômico-financeiro das indenizações nos contratos de concessão, incluindo análise acerca da vantajosidade da solução aventada em relação à licitação;
- 9.1.2. verificação da repercussão do pagamento das indenizações nas tarifas de energia elétrica, frente ao imperativo de modicidade tarifária, considerando o prazo estabelecido para a quitação;
- 9.1.3. explicitação dos fundamentos que justificaram a opção de pagamento via tarifa, e não diretamente pelo Tesouro, conforme permissivo contido no caput do art.15 da Lei 12.792/2013.'

2. O referido acórdão determinou, ainda, que esta Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) promovesse, no prazo de quinze dias, contados do recebimento das respostas às diligências, a instrução do feito, com posterior restituição dos autos ao Relator.

EXAME TÉCNICO

Impacto econômico-financeiro das indenizações nos contratos de concessão

3. Em relação ao item 9.1.1. do supracitado acórdão, a Aneel, no Ofício 42/2006-AIN/Aneel (peça 168), esclarece que a competência legal para decidir entre a prorrogação ou a licitação das concessões, bem como para realizar a análise de vantajosidade dessa escolha, cabe exclusivamente ao Poder Concedente (MME). A agência destaca que as prorrogações foram fundamentadas na Medida Provisória 579/2012 (convertida na Lei 12.783/2013), a qual foi amparada por Exposições de Motivos que apresentaram as justificativas para tal decisão na época.

4. Dessa forma, a Aneel argumenta que o Poder Concedente é quem deve se manifestar sobre os estudos específicos que motivaram a renovação dos contratos e a avaliação econômica que demonstrou a vantagem dessa solução em relação a uma nova licitação. A agência reforça que sua atuação se deu na execução das diretrizes estabelecidas por leis e decretos, não sendo a responsável pela definição da política pública de renovação das concessões.

5. Por sua vez, o MME, por meio da Nota Informativa 6/2026/SAER/SE (peça 172), esclarece que as decisões de prorrogar as concessões de transmissão, ocorridas em 2012, foram ancoradas nos pilares da modicidade tarifária e da garantia da segurança energética, buscando capturar a amortização e depreciação dos investimentos em benefício dos consumidores. O Ministério ressalta que estudos do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) indicaram que a manutenção da exploração pelos atuais concessionários era a forma apropriada de maximizar ganhos de eficiência e ganhos proporcionados por ativos já remunerados.

6. O Ministério admite, fundamentado na Nota Informativa 20/2017/ASSEC (peça 180), que a redação original da MP 579/2012 continha uma conclusão equivocada ao considerar os ativos da Rede Básica do Sistema Existente (RBSE) como totalmente amortizados. O MME esclarece que a correção trazida pela MP 591/2012 foi essencial para garantir a sustentabilidade econômica da prorrogação, uma vez que as concessionárias teriam direito legal à indenização por investimentos não amortizados tanto na renovação, quanto em uma eventual licitação. Para demonstrar as tratativas técnicas que avaliaram a vantajosidade e o impacto financeiro dessa decisão, o Ministério detalha os seguintes documentos:

- a) Nota Informativa 20/2017/ASSEC (peça 180): registra o erro original da MP 579/2012. Detalha que as concessionárias apontaram a insustentabilidade econômica da prorrogação sem a inclusão dos ativos da RBSE e explica como a MP 591/2012 corrigiu o cenário para permitir a aceitação da renovação pelas empresas;
- b) Portaria MME 267, de 13 de agosto de 2013 (peça 183): instrumento que estabeleceu as diretrizes para que a Aneel procedesse à avaliação e valoração dos ativos da RBSE, etapa necessária para decidir entre a indenização direta ou a manutenção dos valores na receita/tarifa;
- c) Ofício 183/2015-SE-MME (peça 175): documento em que o Ministério solicitou formalmente à Aneel a análise das vantagens e desvantagens das alternativas de pagamento da RBSE, exigindo que fossem considerados o impacto intertemporal para o consumidor, os efeitos tributários e o impacto nas demonstrações financeiras dos agentes;
- d) Ofícios 217/2015, 335/2015 e 376/2015-DR/ANEEL (peças 174, 176 e 177): representam a

resposta técnica da agência reguladora, apresentando as simulações e o impacto econômico-financeiro da RBSE nos contratos, além de alertar sobre a falta de previsão orçamentária da União para o pagamento via Tesouro na época;

e) Informações 101/2017/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 181): nota jurídica que ratifica o fundamento legal da vantajosidade. O documento sustenta que, em caso de licitação, o Poder Concedente seria obrigado por lei (art. 36 da Lei 8.987/1995) a indenizar os bens não amortizados para garantir a continuidade do serviço, o que equaliza o direito financeiro das empresas tanto na prorrogação, quanto na licitação.

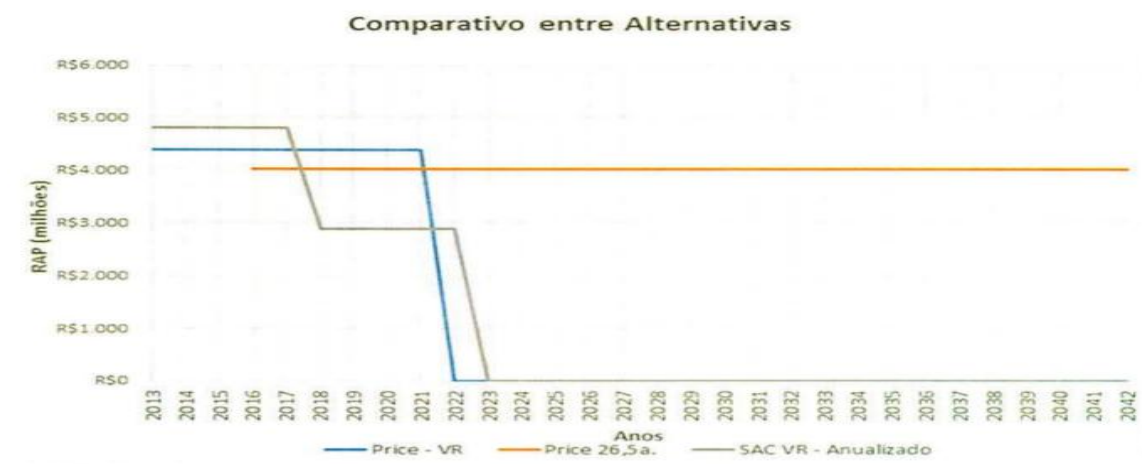
Análise

7. Esta Unidade de Auditoria Especializada, ao analisar o item 9.1.1 do acórdão, resgata o seu posicionamento oficial exarado nos parágrafos 183 a 186 do Relatório de Auditoria, de 17/9/2019 (peça 111), que constituiu o pronunciamento técnico à época. Naquela oportunidade, consignou-se que o valor exato das instalações da RBSE era desconhecido no momento da assinatura dos aditivos contratuais de prorrogação das concessões em 2012. A análise destacou que as concessionárias aceitaram a renovação de forma facultativa, submetendo-se voluntariamente aos riscos e às condições postas pela Lei 12.783/2013, o que tornaria desarrazoado alegar desequilíbrio econômico-financeiro posterior decorrente da demora na percepção das indenizações.

8. Complementarmente, observa-se que **a prorrogação foi estabelecida como uma condição sem que houvesse estudos técnicos prévios que avaliassem o impacto real dessa medida no equilíbrio das concessões envolvidas**, uma vez que a regulamentação dos parâmetros de cálculo e a valoração pelo critério de Valor Novo de Reposição (VNR) só ocorreram *ex post*, após a adesão das empresas.

9. Todavia, identifica-se que, após a emissão dos laudos de avaliação pelas transmissoras, o Poder Concedente e a Aneel realizaram interações para avaliar o impacto econômico-financeiro e tarifário da medida. Conforme registrado na Nota Informativa 6/2026/SAER/SE/MME (peça 172, p. 3 e 4), destacam-se o Ofício 183/2015-SE-MME, de 6/8/2015, que solicitou à agência a análise de vantagens e desvantagens das alternativas de pagamento sob a ótica do impacto intertemporal para o consumidor e sobre as demonstrações financeiras das empresas. Em resposta, por meio dos Ofícios 335/2015-DR/ANEEL e 376/2015-DR/ANEEL (peças 176 e 177, respectivamente), a Agência apresentou simulações que comparavam três alternativas para o pagamento da RBSE, variando o método de amortização e o prazo. A Opção 1 (Sistema SAC) e a Opção 2 (Sistema Price) previam a quitação conforme a vida útil restante dos ativos. Já a Opção 3 (Sistema Price) propunha um prazo estendido de 26,5 anos, o que transformaria o pagamento em um item financeiro nos contratos.

10. Os resultados dessas simulações, detalhados na página 3 do Ofício 376/2015-DR/ANEEL (peça 177), evidenciaram que a extensão do prazo de pagamento (Opção 3), embora reduzisse o impacto tarifário imediato, geraria um custo total acumulado significativamente superior para a sociedade. Enquanto a Opção 3 (Sistema Price com prazo de 26,5 anos) apresentava o menor impacto inicial (1,57%), ela resultaria em um montante acumulado de R\$ 108,69 bilhões ao final do período. Em contrapartida, a Opção 1 (SAC), tecnicamente recomendada pela Aneel, previa um impacto de R\$ 38,47 bilhões, valor quase três vezes inferior à alternativa de prazo mais longo. A síntese comparativa desses cenários, que subsidiou a decisão final do Poder Concedente, é apresentada a seguir:



Fonte: Ofício 376/2015-DR/Aneel (peça 177, p. 3)

Item	Opção 1 (SAC)	Opção 2 (Price - Vida residual)	Opção 3 (Price 26,5a)
Energia	69.060.323.212	69.060.323.212	69.060.323.212
Transmissão	8.827.233.477	8.591.298.211	8.395.330.802
Encargos	31.037.672.267	31.037.672.267	31.037.672.267
Parcela A	108.925.228.956	108.689.293.690	108.493.326.281
Parcela B	35.093.990.473	35.093.990.473	35.093.990.473
RA1	144.019.219.429	143.783.284.163	143.587.316.754
Impacto médio (1º ano)	1,88%	1,71%	1,57%
Receita Acumulada (período da concessão)	38.472.188.588	39.425.548.805	108.696.620.752

Fonte: Ofício 376/2015-DR/Aneel (peça 177, p. 3)

11. Ao analisar os dados, a Aneel alertou o Ministério de que a Opção 1 era a escolha técnica mais correta, pois, além de apresentar o menor custo total para o consumidor, estava alinhada ao tratamento regulatório dado aos demais ativos de transmissão e garantia os incentivos adequados para a gestão das empresas. Essa análise técnica evidenciava que a posterior fixação do pagamento em oito anos (pela Portaria MME 120/2016) buscou um ponto de equilíbrio para evitar que a diluição excessiva do passivo gerasse encargos financeiros desproporcionais para a sociedade, muito embora a operacionalização desse repasse ainda tenha ocorrido sem o planejamento prévio e a previsibilidade ideais.

12. Os elementos apresentados, como as simulações de impacto tarifário realizadas entre 2015 e 2016 para subsidiar a Portaria MME 120/2016, não suprem a lacuna de planejamento observada no momento da prorrogação das concessões em 2012. Conforme admitido pelo próprio Ministério no parágrafo 3.17 da Nota Informativa 6/2026 (peça 172, p. 6), tais documentos já integravam o processo administrativo encaminhado a este Tribunal ainda em 26/6/2017. Diante disso, esta Unidade de Auditoria Especializada conclui que **o processo de renovação antecipada foi conduzido com insuficiência de estudos técnicos prévios, uma vez que o real valor dos ativos e os critérios de sua remuneração eram desconhecidos no momento da assinatura dos aditivos contratuais, evidenciando uma falha de governança que comprometeu a previsibilidade do impacto financeiro sobre as tarifas de energia elétrica.**

13. No que tange à análise de vantajosidade da renovação em relação à licitação, solicitada expressamente no item 9.1.1 do Acórdão 443/2026, observa-se que o Poder Concedente não apresentou o suporte documental necessário para justificar a opção econômica feita em 2012. A Nota Informativa 6/2026 (peça 172, p. 2) limita-se a transcrever trechos da Exposição de Motivos da MP 579/2012, mencionando que um Grupo de Trabalho do CNPE teria indicado a renovação

como forma apropriada de maximizar ganhos de eficiência. **Todavia, não foi colacionado aos autos o teor desse estudo técnico, nem apresentada qualquer memória de cálculo ou simulação que confrontasse o custo das indenizações pelo VNR com os benefícios esperados de um novo certame licitatório.**

14. Constata-se, portanto, que a decisão pela prorrogação se baseou em diretrizes estratégicas de caráter genérico, sem o respaldo de estudos de viabilidade econômica que comprovassem, de maneira objetiva e quantitativa, a superioridade da renovação antecipada frente à regra geral da licitação, o que reforça a conclusão de que a operacionalização do repasse tarifário da RBSE careceu de planejamento prévio e de salvaguardas para garantir a melhor alternativa econômica para os usuários.

Repercussão do pagamento das indenizações nas tarifas de energia elétrica

15. No que tange ao item 9.1.2 do acórdão em questão, a Aneel, por meio do Ofício 42/2026-AIN/Aneel (peça 168), informa que sua atuação consistiu na execução das diretrizes estabelecidas pelo MME, detalhando que a valoração dos ativos da RBSE foi realizada sob o critério do Valor Novo de Reposição (VNR) para bens não depreciados até 31 de dezembro de 2012, conforme a Portaria MME 267/2013 e a Resolução Normativa Aneel 589/2013, editada após a Audiência Pública 101/2013.

16. A agência destaca que, em cumprimento à Portaria MME 120/2016, os valores homologados passaram a compor a Base de Remuneração Regulatória (BRR) das transmissoras, com a determinação de que o custo de capital não incorporado entre 2013 e 2017 fosse pago no prazo de oito anos. Por meio da Resolução Normativa Aneel 762/2017 (instruída pela Audiência Pública 68/2016) e seguindo o Submódulo 9.1 do Proret, a agência operacionalizou esse repasse dividindo-o em um Componente Econômico, referente à vida útil residual dos ativos, e um Componente Financeiro, quitado em oito ciclos tarifários.

17. Por fim, o órgão relata que a repercussão tarifária efetiva sofreu interferências do Processo Judicial 0010552-48.2017.4.01.3400/DF, que suspendeu a parcela de remuneração do capital próprio por meio de liminares aplicadas entre 2017 e 2020 (Resoluções Homologatórias 2.258/2017, 2.408/2018 e 2.565/2019), o que exigiu a reinclusão retroativa desses montantes nas tarifas a partir do ciclo 2020-2021, via Resoluções Homologatórias 2.706 a 2.717/2020.

18. Quanto à manifestação do MME sobre o mesmo ponto, a Nota Informativa 6/2026/SAER/SE (peça 172), amparada nos dados da Nota Informativa 20/2017/ASSEC (peça 180), esclarece que a retirada inicial dos ativos da RBSE gerou uma queda superior a 65% nas tarifas em 2013 e que, mesmo após a reincorporação das indenizações, o efeito final da Lei 12.783/2013 foi uma redução real de cerca de 14% para o consumidor.

19. O Ministério justifica, fundamentado na Nota Informativa 29/2017/ASSEC (peça 182), que o prazo de oito anos foi escolhido por ser coerente com o tempo médio de depreciação remanescente dos ativos, que era inferior a dez anos, evitando onerar o consumidor além da vida útil contábil dos bens. A decisão foi subsidiada por simulações da Aneel apresentadas em reunião na Secretaria Executiva em 8/4/2016, que compararam cenários de pagamento e demonstraram que o prazo de oito anos resultaria em um impacto tarifário anual menor (entre 2,72% e 3,21%) do que o cenário de quatro anos (entre 3,78% e 4,43%). Dessa forma, o MME afirma que a estruturação buscou equilibrar o direito legal das transmissoras à indenização com o imperativo da modicidade tarifária.

Análise

20. Esta Unidade de Auditoria Especializada, ao examinar o item 9.1.2 do acórdão, resgata as análises consolidadas nos parágrafos 316 a 320 do Relatório de Auditoria, de 17/9/2019 (peça 111), que representou seu pronunciamento técnico sobre as repercussões tarifárias da quitação dos ativos da RBSE. Observa-se que a decisão de concentrar o pagamento do componente financeiro no prazo de oito anos, estabelecida pela Portaria MME 120/2016, divergiu do prazo legal de trinta anos previsto no § 3º do art. 15 da Lei 12.783/2013 para casos de indenização, resultando em uma pressão tarifária imediata significativamente superior à que ocorreria sob uma diluição mais

extensa.

21. Conforme descrito no parágrafo 127 do Relatório de Fiscalização (peça 42) e reforçado no parágrafo 28 da Instrução Complementar (peça 55), essa escolha regulatória acarretou um aumento médio de 7,17% na tarifa final de energia elétrica para o consumidor a partir de julho de 2017, conforme informação da Aneel (peça 38, p. 31). A magnitude desse impacto é detalhada na Nota Técnica 336/2016-SGT/Aneel (peça 33, p. 32), que demonstrou que a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) média do segmento consumo em 2017 foi 20% superior à do ciclo 2012-2013 e que, ao comparar a nova tarifa com as vigentes no ciclo 2016-2017, observou-se um aumento médio de 219%. **Isso significa que os custos de transmissão se tornaram mais de três vezes superiores aos níveis praticados antes da reinclusão da RBSE, fazendo com que a tarifa retornasse aos patamares vigentes antes dos efeitos da MP 579/2012 e neutralizando, na prática, o benefício da redução tarifária inicialmente percebida pela sociedade em 2013.**

22. Embora o Poder Concedente sustente que a política pública alcançou o imperativo da modicidade por ter gerado uma queda inicial superior a 65% nas tarifas de transmissão em 2013 e um ganho real final de cerca de 14% após a reincorporação dos ativos e descontada a inflação (peça 172, p. 4 e 5), esta Unidade pondera que tais ganhos foram erodidos pela sistemática de atualização adotada.

23. O montante total de juros e custos de capital repassados aos consumidores - estimado em R\$ 35,2 bilhões apenas para o componente financeiro a preços de 2017 (peça 42, p. 13) - foi agravado pela mora procedimental das empresas. Verificou-se que as transmissoras apresentaram seus laudos de avaliação com atrasos que variaram de um ano e meio a mais de dois anos em relação aos prazos previstos, e como o custo de capital incidiu sobre todo o período de indisponibilidade da receita, a ineficiência procedimental acabou por elevar o saldo devedor a ser pago pela sociedade (peça 55, p. 5).

Fundamentos que justificaram a opção de pagamento via tarifa

24. Em relação ao item 9.1.3 do Acórdão, a Aneel, por meio do Ofício 42/2026-AIN/Aneel (peça 168), ressalta que a competência legal para decidir sobre a forma de pagamento das indenizações - se por aporte direto do Tesouro ou por inclusão na base tarifária - cabe exclusivamente ao Poder Concedente (MME), conforme o art. 15, § 2º, da Lei 12.783/2013.

25. A agência esclarece que sua atuação se limitou à execução das diretrizes políticas estabelecidas nas Portarias MME 267/2013 e 120/2016, que determinaram formalmente o encaminhamento via tarifa em vez da via indenizatória direta. Assim, a agência reitera que o Ministério é o órgão responsável pela definição dessa política pública e quem deve fornecer informações detalhadas sobre os motivos da escolha.

26. Por sua vez, o MME, por meio da Nota Informativa 6/2026/SAER/SE (peça 172), justifica que a decisão de realizar o pagamento via tarifa foi motivada pela severa condição fiscal do país à época. O Ministério fundamenta sua resposta na Nota Técnica 117/2015-ASSEC/GM-MME (peça 178) e na Nota Informativa 29/2017/ASSEC (peça 182), as quais registram que, embora o pagamento direto pelo Tesouro Nacional fosse a alternativa de menor impacto tarifário, manifestações formais do Ministério da Fazenda indicaram a impossibilidade orçamentária de a União arcar com tais montantes. O órgão ressalta que a escolha considerou o imperativo de respeito às leis orçamentárias e à adequação fiscal do governo naquele momento.

Análise

27. Esta Unidade de Auditoria Especializada, ao debruçar-se sobre o item 9.1.3 do acórdão, resgata o entendimento técnico manifestado nos parágrafos 32 a 39 do Relatório de Auditoria, de 17/9/2019 (peça 111), o qual corrobora que a Lei 12.783/2013 conferiu ao Poder Concedente a discricionariedade para optar entre a indenização direta com recursos do Tesouro Nacional ou a inclusão dos ativos na base tarifária.

28. Reconhece-se, portanto, que a decisão final pelo repasse às tarifas foi fundamentada na severa restrição fiscal da União à época, amparada em manifestações do Ministério da Fazenda que

indicavam a impossibilidade orçamentária de arcar com montantes dessa magnitude.

Aprimoramento do planejamento para os próximos ciclos de concessão

29. Diante das lacunas de planejamento e governança identificadas na operacionalização do repasse da RBSE em 2012, cumpre analisar a evolução do arcabouço normativo que rege o encerramento das concessões de transmissão vincendas entre 2030 e 2042. O marco inicial desse processo de amadurecimento é o Decreto 11.314/2022, que passou a disciplinar de forma estruturada a licitação e a prorrogação desses contratos. Diferente do cenário de incerteza de 2012, o referido decreto instituiu a relicitação como regra geral e condicionou a assinatura de novos contratos à definição prévia de indenizações para os ativos remanescentes.

30. Em cumprimento às diretrizes desse decreto, a Aneel iniciou um rito administrativo proativo, inserindo a matéria em sua Agenda Regulatória 2024-2025 (Atividade AR24-02). Esse processo incluiu a realização da Tomada de Subsídios 008/2024, estruturada em duas fases para coletar contribuições do setor sobre o modelo de licitação e os critérios de indenização. O amadurecimento técnico dessas discussões resultou na elaboração do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) Conjunto 2/2025 e na Nota Técnica Conjunta 18/2025, que fundamentaram a Consulta Pública 43/2025.

31. Observa-se que a proposta regulatória em curso ataca diretamente as causas das ineficiências observadas na RBSE de 2012. Enquanto no passado a prorrogação ocorreu sem o conhecimento do real valor dos ativos e sem critérios de amortização definidos, a atual AIR propõe delimitar o ressarcimento apenas a reforços e melhorias autorizados e ainda não depreciados, excluindo bens do projeto original já amortizados. Tal medida visa prevenir o risco de pagamento em duplicidade e assegurar a modicidade tarifária por meio de regras fixadas *ex-ante* ao encerramento dos contratos.

32. Embora o presente processo fiscalizatório não tenha como objeto direto o novo ciclo de concessões, o reconhecimento desse aperfeiçoamento institucional é fundamental para a racionalização da atividade de controle. Verifica-se que a Agência Reguladora e o Poder Concedente já adotaram medidas capazes de mitigar a repetição das falhas de planejamento verificadas no caso RBSE. Assim, em observância ao art. 16, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, esta Unidade Técnica entende que a formulação de recomendações sobre o planejamento de futuras renovações tornou-se prescindível, uma vez que o processo regulatório atual já incorpora os aprimoramentos necessários para garantir a segurança jurídica e a eficiência econômica dos próximos certames.

33. Por fim, observa-se que a presente análise ocorre em momento de avançada execução da política pública estabelecida pela Portaria MME 120/2016. Conforme dados apresentados pela Abrate e consignados no Voto Revisor do Ministro Benjamin Zymler, ao final do ciclo tarifário 2024/2025 já havia sido concluído o pagamento de 71,71% dos valores totais, com a previsão de que a quitação alcance 81,14% no ciclo 2025/2026 (peça 184, p. 1). Nesse contexto de quase exaustão dos pagamentos e considerando que o modelo vigente conta com o respaldo de decisões judiciais de mérito, a eventual decisão do Tribunal que promova a revisão de atos administrativos consolidados há mais de uma década impactaria consideravelmente a segurança jurídica e a estabilidade regulatória do setor elétrico. Tal desfecho exigiria uma avaliação das consequências práticas da decisão, ante a complexidade operacional de se promover a devolução dos montantes já processados nas tarifas, em estrita observância ao art. 21 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

CONCLUSÃO

34. Trata-se de instrução para atendimento ao Acórdão 443/2026-TCU- Plenário (peça 156), redator Min. Bruno Dantas, que converteu o julgamento do presente processo em diligência junto ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a fim de que se manifestassem acerca da existência de estudos que tenham embasado as decisões de renovação das concessões de transmissão, à luz dos parâmetros então vigentes.

35. A análise das respostas à diligência (peças 168 a 182) permitiu concluir que a mensuração do

real impacto econômico-financeiro das indenizações da RBSE nos contratos de concessão só pôde ser efetivamente realizada pela Aneel após a conclusão dos laudos de avaliação dos ativos. Restou comprovado que o valor exato dessas instalações era sabidamente desconhecido pelo Poder Concedente no momento da assinatura dos aditivos de prorrogação em 2012, o que impossibilitou a realização de estudos técnicos prévios que avaliassem o impacto real da medida no equilíbrio das concessões e na modicidade tarifária à época da adesão facultativa das empresas.

36. Os impactos calculados nos contratos, simulados por meio do Ofício 376/2015-DR/ANEEL, demonstraram que a escolha da metodologia de pagamento alteraria drasticamente o custo final para a sociedade: enquanto a Opção 1 (Sistema SAC), recomendada pela Agência e adotada pelo Poder Concedente, previa um impacto tarifário inicial de 1,88% e um custo total acumulado de R\$ 38,47 bilhões, a Opção 3 (Sistema Price com prazo de 26,5 anos) apresentaria um impacto inicial menor (1,57%), mas resultaria em um montante acumulado de R\$ 108,69 bilhões ao final do período. Tais simulações evidenciam que a posterior fixação do pagamento em oito anos buscou evitar encargos financeiros desproporcionais decorrentes da diluição excessiva do passivo.

37. Concluiu-se também que, embora o MME alegue que a avaliação de um Grupo de Trabalho do CNPE indicou que as renovações antecipadas eram mais vantajosas do que a relicitação, não foram colacionados aos autos os estudos técnicos ou as memórias de cálculo que dessem suporte documental a essa afirmação. A ausência de uma análise quantitativa que confrontasse o custo das indenizações pelo VNR com os benefícios esperados de um novo certame licitatório reforça a constatação de que a operacionalização do repasse careceu de planejamento prévio e salvaguardas para garantir a melhor alternativa econômica para os usuários.

38. Verificou-se que a política pública gerou uma redução inicial superior a 65% nas tarifas de transmissão em 2013, mas esses ganhos foram significativamente erodidos pela sistemática de atualização adotada e pela incidência do custo de capital próprio (Ke) sobre a receita frustrada. Esse cenário resultou em um salto de 219% nos custos de transmissão (TUST) em 2017, fazendo com que as tarifas retornassem aos patamares vigentes antes da tentativa de desoneração, efeito que foi acentuado pela mora procedimental das concessionárias, que entregaram seus laudos com atrasos de até dois anos em relação às previsões iniciais.

39. Concluiu-se, finalmente, que a opção regulatória pelo pagamento das indenizações via tarifa, em detrimento de aporte direto pelo Tesouro Nacional (conforme facultado pelo art. 15 da Lei 12.783/2013), decorreu de indisponibilidade orçamentária e financeira expressamente confirmada pelo Ministério da Fazenda. Tal restrição fiscal transferiu integralmente o ônus financeiro da RBSE para os consumidores.

40. Não obstante as falhas de governança e planejamento identificadas na operacionalização do repasse tarifário da RBSE em 2012, esta Unidade Técnica observou que o processo regulatório para o encerramento das próximas concessões de transmissão (vincendas entre 2030 e 2042) já se encontra em estágio avançado de aprimoramento por parte da Aneel, impulsionado pelas diretrizes do Decreto 11.314/2022.

41. Conforme evidenciado nos documentos disponibilizados na Consulta Pública 43/2025 (Relatório de Análise de Impacto Regulatório Conjunto 2/2025 e Nota Técnica Conjunta 18/2025), a Agência tem adotado uma postura proativa e antecipada para regulamentar o referido decreto, promovendo Tomadas de Subsídios e Análise de Impacto Regulatório (AIR) para definir, de forma *ex-ante*, tanto o modelo de relicitação quanto os critérios de indenização de ativos não amortizados.

42. Esse rito administrativo, balizado pela relicitação como regra geral instituída pelo mencionado decreto, busca garantir a segurança jurídica e a modicidade tarifária por meio de regras claras sobre a valoração de ativos incrementais e a exclusão de bens do projeto original já amortizados, endereçando preventivamente as lacunas e incertezas observadas no caso da RBSE de 2012.

43. Diante desse cenário de aperfeiçoamento institucional e considerando que as medidas já em curso pelo Poder Concedente e pela Agência Reguladora visam assegurar os resultados práticos de planejamento e eficiência pretendidos, entende-se que a expedição de recomendações formais sobre o planejamento de futuras renovações torna-se, no presente momento, prescindível.

44. Tal entendimento ampara-se no art. 16, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que faculta ao Tribunal dispensar a formulação de deliberações quando a unidade jurisdicionada já houver adotado aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados desejados. Assim, esta Unidade de Auditoria Especializada abdica de propor novas recomendações, sem prejuízo do acompanhamento das próximas etapas regulatórias do setor.

45. Finalmente, ressalta-se que a política pública da Portaria MME 120/2016 encontra-se em estágio avançado de execução, com a quitação de 71,71% dos valores totais concluída até o ciclo 2024/2025 e previsão de atingir 81,14% no ciclo 2025/2026. Nesse cenário de quase exaustão dos pagamentos e de existência de decisões judiciais favoráveis ao modelo atual, a eventual revisão de atos administrativos consolidados há mais de uma década impactaria a segurança jurídica e a estabilidade regulatória do setor elétrico. Tal desfecho exigiria a ponderação das consequências práticas da medida, ante a complexidade operacional de devolução de montantes já processados nas tarifas, em observância ao art. 21 da LINDB.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o arquivamento do presente processo.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria realizada para avaliar a conformidade e o nível de transparência das metodologias de definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000 (ativos pré-2000 ou RBSE), bem como de sua atualização, remuneração e repasse à tarifa de energia elétrica.

2. A matéria em discussão remonta ao contexto de renovação antecipada das concessões de transmissão de energia elétrica, facultada pela Medida Provisória 579/2012, posteriormente alterada pela Medida Provisória 591/2012, e convertida na Lei 12.783/2013.

3. Considerando o processo de levantamento desses ativos, conforme previsão legal, o Ministério de Minas e Energia (MME) veio a determinar a sua incorporação à base de remuneração das transmissoras em 2016, por meio da Portaria-MME 120/2016, e a adição do custo de capital às respectivas Receitas Anuais Permitidas – RAP, a partir do processo de revisão tarifária de 2017.

4. Para compensar a perda de receita no período compreendido entre 2013 e meados de 2017, a Portaria estabeleceu a definição dos custos de capital e a sua atualização pelo custo de capital próprio (Ke) do segmento de transmissão, doravante chamado “fator Ke”, conforme § 3º de seu artigo 1º. Então, a partir do processo tarifário de 2017, a remuneração dar-se-ia pelo custo de capital médio ponderado (Wacc), com a incorporação à tarifa e o pagamento no intervalo de oito anos.

I – Histórico de tramitação no TCU

5. No âmbito do TCU, o debate centralizou-se na análise da regularidade da regulamentação estabelecida pelo MME, especialmente com relação à adequação do “fator Ke”. Estima-se que o montante total das indenizações alcance R\$ 62,2 bilhões (base junho/2017).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), responsável pela instrução da matéria, inicialmente defendeu a ilegalidade da remuneração pelo Ke. Em síntese, a análise fundamentou-se nos seguintes pontos:

- Ausência de Lastro Legal: A Lei 12.783/2013 previa a “atualização” apenas para a hipótese de indenização direta pela União, e não para o caso de retorno dos ativos à tarifa.
- Dupla Remuneração: A lógica tarifária já utiliza o Wacc para remunerar o custo de oportunidade sobre a base de ativos; a incidência adicional do Ke sobre as receitas atrasadas configuraria *bis in idem*.



- Ineficiência Recompensada: O atraso na definição dos valores (cerca de três anos) decorreu da demora das próprias transmissoras na entrega dos laudos, e a remuneração pelo Ke premiaria essa ineficiência com um acréscimo de bilhões no saldo devedor.

7. Propôs, em consequência, determinar ao MME que sustasse a Portaria-MME 120/2016 com relação ao dispositivo que estabeleceu esse fator de remuneração, ainda no ano de 2019 (peças 111-113).

8. Em 2020, o então ministro-relator demandou complementação da análise, no sentido de que a unidade especializada apurasse “se a prática regulatória do setor elétrico, preferencialmente no âmbito dos contratos de transmissão, comporta algum índice de reajuste de preços que contemple, além de atualização monetária, a remuneração do custo de capital por indisponibilidade de receita ao longo de determinado período.” (peça 114).

9. Em cumprimento à demanda, no ano de 2022, a unidade especializada reiterou a sua análise anterior, propondo a anulação do dispositivo da Portaria-MME 120/2016 que havia instituído a remuneração pelo custo de capital próprio sobre as receitas inerentes aos ativos RBSE (peça 123).

10. O Ministério Público junto ao TCU, no ano de 2023, divergiu da unidade instrutora, opinando pela legalidade da Portaria MME 120/2016. Argumentou, em essência (peça 143) que a remuneração pelo Ke visava compensar a **indisponibilidade dos recursos** devidos às transmissoras entre 2013 e 2017, período em que os ativos ficaram “esterilizados”, sem possibilidade de securitização, obrigando o uso de capital próprio, não havendo falar em “*bis in idem*”. Entendeu, ainda, tratar-se de decisão técnica e fundamentada, inserida na esfera de **discricionariedade do Poder Concedente**, devendo o TCU exercer autocontenção para evitar interferência indevida na atividade regulatória.

11. Após inclusões e exclusões deste processo na pauta para julgamento, o então relator, Ministro Aroldo Cedraz, pautou o processo para julgamento na sessão de 3/12/2025, apresentando proposta coincidente com a da unidade instrutora, porém por fundamentos diversos, para determinar (i) ao MME que anulasse o § 3º do art. 1º da Portaria-MME 120, de 20/4/2016, considerando ter havido vício de competência na regulamentação; e (ii) à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que adotasse providências para a adequada indenização às transmissoras.

12. O julgamento, contudo, foi suspenso ante pedido de vista apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler. O revisor, já na sessão de 4/2/2026, apresentou extenso e detalhado voto defendendo a licitude da previsão do “fator Ke”, ressaltando também a importância da segurança jurídica e da estabilidade regulatória. Destacou que a revisão dos pagamentos após longo decurso de tempo traria transtornos sistêmicos, dado que cerca de 81,14% dos valores seriam quitados até o ciclo 2025/2026. O então Ministro-Relator passou a acompanhar o encaminhamento proposto pelo Revisor, apesar do registro de pontos de divergência, conforme voto complementar proferido na ocasião.

13. O processo retornou à pauta em 11/2/2026, quando proferi declaração de voto concordando, em essência, com as razões de decidir do MPTCU e do Revisor.

14. **Naquela oportunidade, deixei consignadas minhas reservas quanto à longa e atípica marcha processual experimentada, que resultou na apreciação de matéria de elevada materialidade e expressivo impacto social após o decurso de mais de uma década da edição do marco normativo regente das indenizações em exame.**

15. Dentre as posições apresentadas, consignei que o desfecho pelo arquivamento era a medida mais compatível com o princípio da intervenção mínima, conforme propugnado pelo *parquet*, sendo desnecessária — e potencialmente exorbitante — a inclusão de fundamentos meritórios no dispositivo do acórdão.

16. Na sessão plenária de 4/3/2026, ainda inconformado com o constrangimento do juízo pelo decurso temporal que fulminou a adoção de providências tempestivas, porém sensível à urgência que a análise do caso exige, constatei que havia questões ainda não suficientemente debatidas. Por esse motivo, apresentei declaração de voto complementar, propondo a adoção de diligências, em prazo exíguo, ao MME e à Aneel para saneamento das lacunas verificadas.



17. O **Acórdão 443/2026-TCU-Plenário**, então, determinou a **conversão do julgamento do processo em diligência** junto ao MME e à Aneel, a fim de que se manifestassem acerca da existência de estudos que tenham embasado as decisões de renovação das concessões de transmissão, à luz dos parâmetros então vigentes, os quais deveriam contemplar os seguintes pontos, *in verbis*:

9.1.1. avaliação do impacto econômico-financeiro das indenizações nos contratos de concessão, incluindo análise acerca da vantajosidade da solução aventada em relação à licitação;

9.1.2. verificação da repercussão do pagamento das indenizações nas tarifas de energia elétrica, frente ao imperativo de modicidade tarifária, considerando o prazo estabelecido para a quitação;

9.1.3. explicitação dos fundamentos que justificaram a opção de pagamento via tarifa, e não diretamente pelo Tesouro, conforme permissivo contido no caput do art.15 da Lei 12.792/2013.

18. A decisão determinou também a restituição dos autos à AudElétrica, após as respostas às diligências, para nova instrução.

II – Síntese das Respostas ao Acórdão 443/2026-TCU-Plenário

19. Em atenção às determinações contidas no **Acórdão 443/2026-TCU-Plenário**, o MME e a Aneel encaminharam esclarecimentos que buscam sanear as lacunas relativas à motivação técnica da renovação antecipada e aos critérios adotados para o pagamento das indenizações da RBSE (peças 168-183).

20. Em resposta ao **subitem 9.1.1**, que tratou da avaliação do impacto econômico-financeiro e da vantajosidade da prorrogação frente à licitação, o Poder Concedente reportou que as decisões tomadas em 2012 foram fundamentadas em **diretrizes estratégicas de modicidade tarifária e segurança energética**, admitindo, contudo, que a redação original da Medida Provisória 579/2012 continha a premissa equivocada de que os ativos pré-2000 estariam integralmente amortizados. Reputou que a alteração promovida pela MP 591/2012, ao passar a prever a indenização, foi essencial para garantir a sustentabilidade econômica da prorrogação, uma vez que as concessionárias teriam direito legal à indenização, tanto na renovação quanto em eventual licitação.

21. Embora o MME tenha mencionado que grupo de trabalho do CNPE indicou a renovação como forma de maximizar ganhos de eficiência, não foram colacionadas aos autos as memórias de cálculo que dessem suporte documental a essa afirmação. Já a Aneel sustentou que sua atuação se deu apenas na execução das diretrizes, cabendo ao Ministério a responsabilidade decisória.

22. No que tange ao **subitem 9.1.2**, concernente à repercussão do pagamento nas tarifas, a Aneel destacou também o seu papel restrito à operacionalização das diretrizes estabelecidas pelo MME. Destacou que, em cumprimento à Portaria MME 120/2016, os valores homologados, calculados a partir do critério do Valor Novo de Reposição (VNR), passaram a compor a Base de Remuneração Regulatória (BRR) das transmissoras, com a determinação de que o custo de capital não incorporado entre 2013 e 2017 fosse pago no prazo de oito anos. Relatou, ainda, que a repercussão tarifária efetiva sofreu interferências de processo judicial, em que liminares suspenderam o pagamento da parcela de remuneração do capital próprio. A insubsistência dos provimentos cautelares levou à reinclusão retroativa desses valores, alterando o fluxo esperado.

23. O MME sustentou que a política pública instituída pela MP 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013, logrou êxito em cumprir o objetivo de modicidade tarifária. Reportou que a retirada inicial desses ativos da base de cálculo das receitas de transmissão proporcionou uma redução imediata superior a 65% nos custos para todos os consumidores a partir de janeiro de 2013. Argumentou que, mesmo após a reincorporação desses valores nas tarifas em 2017 e a subsequente recuperação dos efeitos financeiros retroativos, o saldo final da aplicação da legislação representou um ganho real ao consumidor com uma redução próxima a 14%, visto que a evolução da TUST média permaneceu abaixo dos índices oficiais de inflação do período.

24. No que tange à fixação do prazo de quitação em oito anos, o Poder Concedente justificou que a escolha foi balizada pela premissa técnica de que os ativos envolvidos possuíam um tempo médio de depreciação remanescente inferior a dez anos, não se afigurando razoável onerar a sociedade com pagamentos relativos a bens cuja vida útil contábil já estivesse exaurida.

Adicionalmente, o MME destacou que a definição desse prazo resultou de simulações realizadas pela Aneel que compararam diferentes cenários de pagamento, as quais demonstraram que o período de oito anos atuaria como um ponto de equilíbrio técnico por gerar um impacto tarifário anual menor do que a alternativa de quatro anos, garantindo assim o direito legal das transmissoras sem comprometer excessivamente a tarifa no curto prazo.

25. Por fim, a defesa ministerial asseverou que o consumidor obteve um benefício indireto pela indisponibilidade dos recursos entre 2013 e 2017, período no qual a sociedade pôde alocar esses montantes em outras finalidades remuneradas por custos de capital superiores ao custo de capital próprio do setor elétrico.

26. Quanto à justificativa para a utilização da via tarifária em detrimento do Tesouro Nacional, **respeitante ao subitem 9.1.3**, o MME informou que a decisão foi imposta pela severa restrição fiscal da União e pela inexistência de dotação orçamentária no Orçamento Geral da União (OGU) à época. Manifestações formais do Ministério da Fazenda atestaram a impossibilidade de aporte direto, o que levou o Poder Concedente a exercer a prerrogativa legal de incluir os valores na base de remuneração das concessionárias.

27. Por fim, informaram que o processo de **pagamento se encontra em estágio avançado, com previsão de atingir 81,14% de quitação no ciclo 2025/2026**, e destacaram que as falhas de governança verificadas em 2012 impulsionaram o aprimoramento institucional para os próximos ciclos de concessão (vincendas entre 2030 e 2042), os quais já contam com ritos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e consultas públicas prévias.

III – Análise da Unidade Especializada

28. Submetida a matéria ao escrutínio da AudElétrica para análise dos novos elementos trazidos aos autos, a instrução técnica concluiu que o processo de renovação antecipada foi conduzido com **insuficiência de estudos técnicos prévios**, uma vez que o real valor dos ativos e os critérios de sua remuneração eram sabidamente desconhecidos pelo Poder Concedente no momento da assinatura dos aditivos contratuais em 2012.

29. Relativamente ao **subitem 9.1.1** do Acórdão 443/2026-TCU-Plenário, a unidade instrutora ressaltou que, embora o Ministério de Minas e Energia tenha mencionado a vantajosidade da renovação para a eficiência do setor, não foram colacionadas as memórias de cálculo ou estudos quantitativos que confrontassem o custo das indenizações pelo Valor Novo de Reposição (VNR) com os benefícios esperados de um novo certame licitatório, o que evidenciou uma falha de governança na origem do processo.

30. Quanto ao impacto tarifário abordado no **subitem 9.1.2**, que tangencia a análise da repercussão nos contratos, a AudElétrica observou que as simulações da Aneel confirmaram que a escolha do prazo de oito anos para quitação evitou um encargo financeiro acumulado de R\$ 108 bilhões, que ocorreria caso o pagamento fosse diluído em 26,5 anos, dentro da previsão legal para pagamento de indenizações (art. 15 da Lei 2.783), mas ponderou que a reincorporação desses ativos em 2017 gerou um aumento médio de 219% nos custos de transmissão (TUST).

31. Esse cenário, segundo a unidade especializada, **neutralizou significativamente os ganhos** de desoneração tarifária inicialmente trazidos pela MP 579/2012, efeito que foi agravado pela demora das concessionárias na entrega dos laudos de avaliação dos bens, com atrasos que variaram de um ano e meio a mais de dois anos em relação ao previsto.

32. No que tange ao **subitem 9.1.3**, concernente à motivação para a escolha da via tarifária, a área técnica aceitou as justificativas de que a severa restrição fiscal e a indisponibilidade orçamentária da União, confirmadas formalmente pelo Ministério da Fazenda, compeliram o Poder Concedente a transferir o ônus integral das indenizações para os consumidores.

33. Ao concluir seu exame, a AudElétrica confirmou que a política pública de pagamento da RBSE encontra-se em estágio de quase exaustão, com previsão de atingir 81,14% de quitação no ciclo 2025/2026, e que a Aneel já implementou ritos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e consultas públicas preventivas para os próximos ciclos de concessão (2030-2042).



34. Diante do **aprimoramento institucional** verificado e do **risco sistêmico à segurança jurídica** decorrente de uma eventual intervenção retroativa em atos consolidados há mais de uma década, a unidade especializada manifestou-se, em caráter definitivo, pelo **arquivamento** do processo, sem a sugestão de qualquer outra medida.

IV – Decisão

35. Feito o necessário histórico, passo a decidir.

36. Inicialmente, **reitero meu desconforto com o fato de estarmos julgando este processo mais de uma década** após a edição do arcabouço normativo que permitiu a renovação antecipada das concessões de energia elétrica, MP 579/2012 (convertida na Lei 12.783/2013), bem como da regulamentação questionada, qual seja a Portaria MME 120/2016.

37. O longo curso processual permitiu que os consumidores já arcassem com mais de 80% das **indenizações, calculadas em R\$ 62 bilhões (jun/2017)**, sem que houvesse uma apreciação tempestiva desta Corte. **Restam apenas cerca de R\$ 11 bilhões, a serem diluídos nos próximos ciclos tarifários (2026/2027 e 2027/2028).**

38. Verifico que os novos elementos trazidos pelo MME e pela Aneel **confirmam a hipótese** que externei em minha declaração de voto: **o montante exato das indenizações era desconhecido** no momento da assinatura dos aditivos contratuais, o que impossibilitou a realização de estudos técnicos prévios que confrontassem, de forma quantitativa e objetiva, a vantajosidade econômica da renovação.

39. Compreendo as razões que fundamentaram as análises precedentes, mas as falhas de governança e planejamento caracterizadas, quando somadas ao expressivo distanciamento temporal dos fatos inviabilizaram a emissão de juízo de valor seguro quanto à adequação dos procedimentos de cálculo e atualização das indenizações.

40. Tal quadro impõe a consolidação de posições jurídicas a serem tuteladas por **razões de segurança jurídica e estabilidade regulatória, que passam, assim, a condicionar o desfecho racional** do processo.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado pelo arquivamento dos autos, com fulcro no art. 165 do Regimento Interno do TCU.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1136/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.715/2017-4.

1.1. Apenso: 001.140/2026-4.

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

3. Interessados: Anace - Associação Nacional dos Consumidores de Energia (07.764.421/0001-38); Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace (53.812.772/0001-94); Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate (03.638.083/0001-37); Ministério de Minas e Energia (37.115.383/0001-53).

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos Jose da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 11 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando

Interligação Elétrica Jaguar 10 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Itapura S.A.; Matheus Lopez do Prado Bispo (47916/OAB-BA), representando Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace; Bruna Wills (46082/OAB-DF), representando Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate; João Loyo de Meira Lins (319936/OAB-SP), representando Cteep - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Aguapei S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Biguacu S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 9 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica de Minas Gerais S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 8 S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 6 S.A.; Sidnei Furlan, Alexandre Gonçalves Filho e outros, representando Agência Nacional de Energia Elétrica; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Evrecy S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Itaquere S.A.; Édison Freitas de Oliveira, representando Ministério de Minas e Energia; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Tibagi S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Itaúnas S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Serra do Japi S A; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Riacho Grande; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Sul S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Pinheiros S.A.; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Norte e Nordeste S/A; Eric Tadao Pagani Fukai (178.992/OAB-SP), Carlos José da Silva Lopes (184.041/OAB-SP) e outros, representando Interligação Elétrica Jaguar 12 S.A..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada para avaliar a conformidade e o nível de transparência das metodologias de definição dos valores dos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000 (ativos pré-2000 ou RBSE), no contexto de renovação antecipada das concessões de transmissão de energia elétrica, bem como de sua atualização, remuneração e repasse à tarifa de energia elétrica;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, por maioria absoluta, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, combinado com os arts. 169, inciso V e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. arquivar os autos; e

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica, à Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres e à Associação Nacional dos Consumidores de Energia.



10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1136-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 015.938/2025-5.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social - Manaus/AM.

Responsável: Genésio 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 INDEVIDA DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 66), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 67-68):

“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: 88/552.373.712-3, de titularidade do segurado Elson Marques Vieira (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 15/7/2024, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2134/2024.

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 da 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\$ 13.667,40, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 18/6/2025, 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 31/7/2025, 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 8.742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV, ambos da Lei 8.112/90 c/c o art. 10, VII, da Lei 8.429/92.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2012	622,00
28/8/2012	248,80
28/8/2012	0,20
4/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
27/11/2012	0,20
2/1/2013	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	0,20
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genésio Almeida Vinente.

8.2.2.1. **Conduta:** concessão irregular de 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 51723/2025 - Seproc (peça 61)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **6/1/2026** (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

Comunicação: Ofício 51724/2025 - Seproc (peça 62)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **6/1/2026** (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 60).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

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 26/3/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Genésio Almeida Vinente, por meio da Notificação Prévia, emitida em 14/7/2022, conforme registrado na Ultimação de Instrução (peça 5, p. 2).

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\$ 25.157,43, e que, apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2080/2024, 2081/2024, 2082/2024, 2083/2024, 2085/2024, 2086/2024, 2087/2024, 2089/2024, 2090/2024, 2091/2024, 2092/2024, 2093/2024, 2094/2024, 2095/2024, 2096/2024, 2097/2024, 2098/2024, 2099/2024, 2100/2024, 2101/2024, 2102/2024, 2103/2024, 2104/2024, 2105/2024, 2106/2024, 2107/2024, 2109/2024, 2111/2024, 2112/2024, 2113/2024, 2114/2024, 2115/2024, 2116/2024, 2117/2024, 2118/2024, 2121/2024, 2122/2024, 2123/2024, 2124/2024, 2125/2024, 2127/2024, 2128/2024, 2130/2024, 2131/2024, 2132/2024, 2135/2024, 2137/2024, 2138/2024, 2139/2024, 2140/2024, 2141/2024, 2142/2024, 2145/2024, 2146/2024, 2147/2024, 2148/2024, 2150/2024, 2151/2024, 2153/2024, 2155/2024, 2156/2024, 2157/2024, 2158/2024, 2159/2024, 2160/2024, 2161/2024, 2162/2024, 2164/2024, 2165/2024, 2166/2024, 2168/2024, 2169/2024, 2170/2024, 2171/2024, 2172/2024, 2174/2024, 2175/2024, 2176/2024, 2177/2024, 2178/2024, 2179/2024, 2181/2024, 2182/2024, 2185/2024, 2186/2024, 2187/2024, 2189/2024, 2190/2024, 2191/2024, 2192/2024, 2193/2024, 2194/2024, 2195/2024, 2196/2024, 2197/2024, 2198/2024, 2199/2024, 2200/2024, 2201/2024, 2202/2024, 2204/2024, 2205/2024, 2206/2024, 2207/2024, 2210/2024, 2211/2024, 2212/2024, 2213/2024, 2214/2024, 2215/2024, 2216/2024, 2218/2024, 2219/2024, 2220/2024, 2221/2024, 2224/2024, 2225/2024, 2229/2024, 2230/2024, 2231/2024, 2234/2024, 2236/2024, 2237/2024, 2238/2024, 2240/2024, 2241/2024, 2242/2024 e 2243/2024, 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. 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 2.219/2023-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 3.246/2024-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. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

20. 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	26/3/2014	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	11/5/2016	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

21. 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’.

22. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal. O máximo da maior pena é de 12 anos de reclusão. Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **dezesesseis anos**, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do Código Penal (grifamos).

23. A denúncia foi recebida em **11/9/2013** e a **sentença prolatada em 6/5/2020** (peça 18, p. 3 e 79-80).

24. 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 dezesseis anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária, a partir de 26/3/2014.

25. 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

26. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo

Genésio Almeida Vinente	015.986/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)'] 015.985/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)'] 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)'] 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)'] 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)'] 007.757/2025-5 [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)'] 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)'] 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)'] 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)']

	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)'] 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)'] 009.031/2025-1 [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)'] 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)'] 010.930/2025-6 [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)'] 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)'] 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)'] 007.776/2025-0 [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)'] 010.926/2025-9 [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)']

	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)'] 009.039/2025-2 [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)'] 010.212/2025-6 [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)'] 009.068/2025-2 [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)'] 009.231/2025-0 [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)'] 009.120/2025-4 [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)'] 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)'] 009.034/2025-0 [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)'] 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)'] 008.997/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)']

	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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.963/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)'] 009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)'] 008.011/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.837/2025-2 [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)'] 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)']

	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)'] 008.835/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 010.202/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.970/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 010.924/2025-6 [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)'] 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)'] 009.233/2025-3 [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)'] 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)']

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)']
010.220/2025-9 [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)']
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)']
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)']
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)']
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)']
010.216/2025-1 [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)']
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)']

	010.937/2025-0 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)']

	010.925/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)'] 009.112/2025-1 [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)'] 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)'] 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)']

	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)'] 010.219/2025-0 [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)'] 010.939/2025-3 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)']

	010.912/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)'] 010.932/2025-9 [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)'] 009.038/2025-6 [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)'] 010.931/2025-2 [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)'] 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)'] 009.113/2025-8 [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)'] 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)'] 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)'] 010.221/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)'] 010.935/2025-8 [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)'] 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)'] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)'] 010.927/2025-5 [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)'] 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)'] 010.209/2025-5 [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)'] 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)']

27. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Vinente Almeida	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

28. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser

instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

29. 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.

30. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

‘São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio’ (Acórdão 3.648/2013-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge);

‘É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.’ (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

‘As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.’ (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

31. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

‘Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.’

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

32. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes das bases de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 60). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 61 a 64).

33. 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.

34. 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’.

35. 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.

36. 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.

37. 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- Primeira Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU- Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU- Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

38. 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. 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

41. 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.

42. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

43. 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.



44. 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

45. 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 (078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2012	622,00
28/8/2012	248,80
28/8/2012	0,20
4/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
27/11/2012	0,20
2/1/2013	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	0,20
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/2/2026: R\$ 29.939,40.

- 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.”

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU concordou com a proposta da unidade instrutora, mas fez uma ponderação em relação ao exame prescricional, nos seguintes termos (peça 69):

“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 66-68), 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

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/552.373.712-3, sem observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - Loas).



2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 13.667,40, imputando a responsabilidade ao referido agente (peça 47). A Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, certificado e parecer em concordância com as conclusões do órgão instaurador, manifestando-se pela irregularidade das contas (peças 51, 52 e 53). O ministro supervisor, por sua vez, atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões em 31/7/2025 (peça 54).
3. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi regularmente citado, mas deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa ou efetuar o recolhimento do débito. Por essa razão, a unidade instrutora propôs que fosse considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
4. No mérito, a unidade especializada concluiu que os elementos nos autos comprovam a irregularidade e o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o dano causado. Registrou, ainda, a inoccorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, sob o fundamento de que o prazo prescricional a ser aplicado é o de dezesseis anos previsto na lei penal, em razão da existência de ação penal sobre os mesmos fatos (Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200) (peça 18).
5. Ao final, propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora (peça 69).
6. Cumpre registrar, adicionalmente, a existência de 150 processos de tomada de contas especial autuados neste Tribunal em desfavor do referido responsável, todas relacionadas ao mesmo contexto fático.
7. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.
8. Acolho a análise empreendida pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
9. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Conforme consignado, os fatos examinados nestes autos também são objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, na qual Genésio Almeida Vinente foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva, previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317, do Código Penal, respectivamente (peça 18, p. 55-57).
10. Assim, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, o qual, no caso concreto, é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, II, do Código Penal. Considerando, portanto, o marco inicial em 26/3/2014 e os atos interruptivos subsequentes detalhados nos autos (peça 66, p. 4-5), não se consumou a prescrição, seja a principal ou a intercorrente.
11. Quanto ao mérito, embora devidamente citado, o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar defesa, razão pela qual deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
12. A revelia nesta Corte não implica, por si só, presunção de veracidade das imputações, subsistindo o dever de avaliar a responsabilidade à luz das provas existentes. No caso vertente, as evidências colhidas demonstram que Genésio Almeida Vinente concorreu para a concessão irregular do benefício assistencial, sem observar os requisitos legais, dando causa ao dano apurado.



13. Ante a ausência de elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos, afastar a imputação, infirmar o nexo causal ou evidenciar sua boa-fé, resta caracterizado o dolo previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), impondo-se o julgamento imediato pela irregularidade das contas, com fulcro no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.
14. A gravidade da conduta também justifica a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A existência de outras tomadas de contas especiais autuadas contra o ex-servidor não obsta a imposição da mesma penalidade neste processo, devendo incidir sobre a etapa de execução da penalidade o limitador temporal de caráter cumulativo, consoante jurisprudência desta Corte.
15. Assim, acompanho as propostas da unidade instrutora e do MPTCU para julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condená-lo ao ressarcimento do débito, aplicar-lhe a multa proporcional e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1137/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.938/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado/Responsável:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem observância dos critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas),

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e



acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2012	622,00
28/8/2012	248,80
28/8/2012	0,20
4/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
27/11/2012	0,20
2/1/2013	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	0,20
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00

9.3. aplicar a 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\$ 25.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Genésio Almeida Vinente 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, 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar,



perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU;

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1137-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 015.943/2025-9.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social - Manaus/AM.

Responsável: Genésio 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. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 66), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 67-68) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 69):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/551.002.989-3, de titularidade do segurado João Correia Paiva (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 4/6/2025, 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 2152/2024.

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\$ 14.128,48, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 18/6/2025, 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 31/7/2025, 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 8.429/92), ambos da Lei 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/5/2012	290,26
29/5/2012	0,74



6/6/2012	622,00
5/7/2012	622,00
6/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
5/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	622,00
6/12/2012	0,74
11/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
11/3/2013	678,00
10/4/2013	678,00
15/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
10/12/2013	678,00
10/12/2013	0,74
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00

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. Nexso 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 51716/2025 - Seproc (peça 62)
Data da Expedição: 5/12/2025



Data da Ciência: **6/1/2026** (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

Comunicação: Ofício 51717/2025 - Seproc (peça 61)

Data da Expedição: 5/12/2025

Data da Ciência: **6/1/2026** (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: 2/2/2026

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 6/2/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Genésio Almeida Vinente, por meio da Notificação Prévia, emitida em 14/7/2022, conforme registrado na Ultimação de Instrução (peça 5, p. 2).

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\$ 26.225,58, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE, pois constitui TCE em conjunto com o débito 2080/2024, 2081/2024, 2082/2024, 2083/2024, 2085/2024, 2086/2024, 2087/2024, 2089/2024, 2090/2024, 2091/2024, 2092/2024, 2093/2024, 2094/2024, 2095/2024, 2096/2024, 2097/2024, 2098/2024, 2099/2024, 2100/2024, 2101/2024, 2102/2024, 2103/2024, 2104/2024, 2105/2024, 2106/2024, 2107/2024, 2109/2024, 2111/2024, 2112/2024, 2113/2024, 2114/2024, 2115/2024, 2116/2024, 2117/2024, 2118/2024, 2121/2024, 2122/2024, 2123/2024, 2124/2024, 2125/2024, 2127/2024, 2128/2024, 2130/2024, 2131/2024, 2132/2024, 2135/2024, 2137/2024, 2138/2024, 2139/2024, 2140/2024, 2141/2024, 2142/2024, 2145/2024, 2146/2024, 2147/2024, 2148/2024, 2150/2024, 2151/2024, 2153/2024, 2155/2024, 2156/2024, 2157/2024, 2158/2024, 2159/2024, 2160/2024, 2161/2024, 2162/2024, 2164/2024, 2165/2024, 2166/2024, 2168/2024, 2169/2024, 2170/2024, 2171/2024, 2172/2024, 2174/2024, 2175/2024, 2176/2024, 2177/2024, 2178/2024, 2179/2024, 2181/2024, 2182/2024, 2185/2024, 2186/2024, 2187/2024, 2189/2024, 2190/2024, 2191/2024, 2192/2024, 2193/2024, 2194/2024, 2195/2024, 2196/2024, 2197/2024, 2198/2024, 2199/2024, 2200/2024, 2201/2024, 2202/2024, 2204/2024, 2205/2024, 2206/2024, 2207/2024, 2210/2024, 2211/2024, 2212/2024, 2213/2024, 2214/2024, 2215/2024, 2216/2024, 2218/2024, 2219/2024, 2220/2024, 2221/2024, 2224/2024, 2225/2024, 2229/2024, 2230/2024, 2231/2024, 2234/2024, 2236/2024, 2237/2024, 2238/2024, 2240/2024, 2241/2024, 2242/2024 e 2243/2024, 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-Segunda 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	6/2/2014	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	6/12/2017	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 Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal. O máximo da maior pena é de 12 anos de reclusão. Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **dezesseis 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 79-80).

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 dezesseis anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 6/2/2014.

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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 009.119/2025-6 [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)'] 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)'] 007.765/2025-8 [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)'] 010.204/2025-3 [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)'] 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)'] 010.926/2025-9 [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)'] 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)'] 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)'] 015.985/2025-3 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 008.835/2025-0 [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)'] 009.230/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 009.079/2025-4 [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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 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)'] 009.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)'] 009.116/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)'] 009.118/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)'] 008.013/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)'] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)'] 010.211/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)'] 008.997/2025-0 [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)'] 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)'] 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)']

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 e da revelia:

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-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge);

‘É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.’ (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

‘As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.’ (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

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 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 das bases de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 60). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 61 a 64).

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- Primeira Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

39. Dessa forma, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

40. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução 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 (078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/5/2012	290,26
29/5/2012	0,74
6/6/2012	622,00
5/7/2012	622,00
6/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
5/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	622,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6/12/2012	0,74
11/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
11/3/2013	678,00
10/4/2013	678,00
15/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
10/12/2013	678,00
10/12/2013	0,74
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/2/2026: R\$ 31.100,62.

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.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/551.002.989-3. A irregularidade consistiu na concessão de benefício assistencial sem a observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - Loas).

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 14.128,48, imputando a responsabilidade a Genésio Almeida Vinente (peça 47). A Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, certificado e parecer em concordância com as conclusões do órgão instaurador, manifestando-se pela irregularidade das contas (peças 51, 52 e 53). O ministro supervisor atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões em 31/7/2025 (peça 54).
3. No âmbito deste Tribunal, a unidade instrutora realizou a citação do responsável em razão da concessão irregular do referido benefício. O dano decorreu da ausência de verificação correta do atendimento das condições legais para a concessão previdenciária, o que permitiu o acesso indevido aos recursos públicos.
4. Regularmente citado, o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa ou efetuar o recolhimento do débito. Por essa razão, a unidade instrutora propôs que o agente fosse considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
5. Em análise de mérito, a unidade instrutora concluiu que os elementos nos autos comprovam a irregularidade e o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o dano causado. Registrou, ainda, a inoccorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, fundamentando que o prazo prescricional a ser aplicado é o de dezesseis anos previsto na lei penal, em razão da existência de ação penal sobre os mesmos fatos (Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200) (peça 18).
6. Ao final, propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.
7. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora (peça 69).
8. Cumpre registrar, adicionalmente, a existência de 150 processos de tomada de contas especial autuados neste Tribunal contra o responsável Genésio Almeida Vinente com o mesmo contexto fático.
9. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.
10. Acolho a análise empreendida pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
11. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Conforme consignado na instrução de mérito, este processo trata de fatos que também são objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, na qual Genésio Almeida Vinente foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva, previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317, do Código Penal, respectivamente, com penas somadas de dezessete anos de reclusão (peça 18, p. 55-57).



12. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. No caso, o crime com maior pena é o de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), com máximo de doze anos, o que resulta em um prazo prescricional de dezesseis anos (art. 109, II, do Código Penal). Considerando que o marco inicial ocorreu em 6/2/2014 e os atos interruptivos subsequentes detalhados nos autos (peça 66, p. 4-5), verifica-se que não se consumou a prescrição, seja a principal ou a intercorrente.
13. Quanto ao mérito, embora devidamente citado, o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar defesa, razão pela qual deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
14. A revelia nesta Corte não implica a presunção de veracidade das imputações, subsistindo a necessidade de avaliar a responsabilidade com base nas provas existentes. No caso vertente, as evidências colhidas demonstram que Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a regular aplicação dos recursos sob sua gestão, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal.
15. A conduta do responsável, ao conceder o benefício assistencial sem observar os requisitos legais, revela grave inobservância ao dever de cuidado com a coisa pública, conduta que caracteriza o dolo previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). Pela inexistência de indícios de boa-fé ou outras excludentes de culpabilidade, impõe-se o julgamento imediato de mérito pela irregularidade das contas, fundamentado no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.
16. Registro, ainda, que a gravidade da conduta em análise é plenamente compatível com a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A conduta apurada não se confunde com mero erro administrativo, pois se trata de atuação que evidencia grave inobservância dos deveres funcionais, com comprometimento da integridade da Administração Pública.
17. A sanção de inabilitação possui caráter não apenas punitivo, mas também preventivo e profilático, na medida em que visa resguardar a Administração Pública contra a atuação de agentes que demonstraram não reunir condições de exercer funções de confiança. Nesse sentido, a atuação desta Corte deve refletir não apenas a repressão ao ilícito já consumado, mas também a necessidade de desestimular práticas semelhantes, reforçando a confiança nas instituições públicas.
18. A reiteração de condutas ilícitas, comprovada pela multiplicidade de TCE autuadas contra o ex-servidor, reforça a necessidade de resposta sancionatória proporcional a cada fato apurado. Consoante jurisprudência desta Corte, o limitador temporal de caráter cumulativo deve incidir sobre a etapa de execução da penalidade, não constituindo óbice à prolação de novas condenações em processos autônomos no âmbito deste Tribunal.
19. Ademais, eventual dispensa da sanção sob o fundamento de sua aplicação em outro processo introduziria fragilidade incompatível com o sistema sancionador, uma vez que dada a possibilidade de revisão ou anulação de decisões poderia deixar sem resposta adequada os fatos ora apurados.
20. Assim, acompanho as propostas da unidade instrutora e do MPTCU para julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condená-lo ao ressarcimento do débito, aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1138/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.943/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado/Responsável:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Manaus/AM.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
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 em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem atender aos 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, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/5/2012	290,26
29/5/2012	0,74
6/6/2012	622,00
5/7/2012	622,00
6/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
5/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	622,00
6/12/2012	0,74



11/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
11/3/2013	678,00
10/4/2013	678,00
15/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
10/12/2013	678,00
10/12/2013	0,74
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00

9.3. aplicar a 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\$ 30.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Genésio Almeida Vinente 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, nos termos do 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, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1138-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



VITAL DO RÊGO
Presidente

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 005.215/2025-0 [Apenso: TC 000.015/2025-3]

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.

Interessado: Estado de São Paulo.

Representação legal: Silvanya Condade Payão (336.577/OAB-SP) e Jeferson Nardi Nunes Dias (186.177/OAB-SP), representando Associação Brasileira de Avaliação da Conformidade; Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP), representando Ministério de Portos e Aeroportos.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA MODALIDADE CONCESSÃO PATROCINADA PARA EXECUÇÃO DE PROJETOS, OBRAS E SERVIÇOS NECESSÁRIOS À CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE INTERLIGAÇÃO DO TÚNEL IMERSO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE SANTOS E GUARUJÁ. LACUNAS E OMISSÕES NA ESTRUTURAÇÃO DA PARCERIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. AVALIAÇÃO DO ATENDIMENTO AO ACÓRDÃO 2.469/2025-TCU-PLENÁRIO. RETIRADA DE EFEITOS DE MEDIDA ACAUTELATÓRIA. CONCESSÃO DE PRAZO ADICIONAL PARA CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 2.469/2025-TCU-PLENÁRIO. PROSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento instaurado por esta Corte de Contas com o objetivo de fiscalizar a atuação da União e de suas entidades vinculadas no processo de estruturação, contratação e futura execução da parceria público-privada (PPP) voltada à construção de túnel imerso entre os municípios de Santos e Guarujá, no regime de concessão patrocinada.

2. O projeto, classificado como de interesse estratégico para a logística nacional, envolve recursos públicos federais e bens da União, inclusive com previsão de aporte de valores a ser operacionalizado por meio da Autoridade Portuária de Santos (APS), empresa pública federal vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), além de implicar em interferências diretas na infraestrutura do Porto Organizado de Santos, sob titularidade e administração federais.



3. O presente acompanhamento decorre de desmembramento do processo que inicialmente examinava a estruturação da PPP do túnel Santos-Guarujá no contexto do acompanhamento da política de desestatizações do Governo Federal (TC 000.015/2025-3). Durante sua tramitação, e diante da formalização de convênio entre a União e o Estado de São Paulo para delegação do projeto, a unidade instrutora propôs a submissão da matéria ao rito da IN-TCU 81/2018. No entanto, conforme decisão do Plenário, por meio do Acórdão 429/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, a matéria passou a ser tratada neste processo, em sede de Acompanhamento.
4. Por ocasião da primeira apreciação colegiada deste processo pelo Tribunal (Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário), o Pleno deliberou por condicionar o fluxo de recursos federais destinados à ligação seca Santos-Guarujá a critérios rigorosos de governança e controle.
5. Em síntese, esta Corte de Contas determinou que as partes formalizassem, em até sessenta dias, instrumento jurídico específico para assegurar o alinhamento entre o aporte financeiro e a execução física das obras, mediante comprovação documental e acompanhamento. Na oportunidade, foram dirigidos os seguintes comandos aos entes federais envolvidos no projeto:
 - “9.1. determinar à Autoridade Portuária de Santos (APS) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com base nos arts 17, § 1º, inciso V, da Lei 12.815/2013, e 27, inciso XVI, da Lei 10.233/2001 c/c Art. 44, §3º e art. 47 do Decreto 8.945/2016, no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020 e na Cláusula Sexta do Convênio de Delegação de Competências 7/2025, que, conjuntamente, e no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentem a este Tribunal minuta do instrumento jurídico que estabeleça as responsabilidades e os procedimentos para acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos federais no âmbito do Convênio de Delegação de Competências 7/2025, incluindo a elaboração de prestação de contas parciais e final, explicitando minimamente:
 - 9.1.1. espelhamento do cronograma e dos marcos estabelecidos no contrato de concessão, vinculando o custeio federal à execução do projeto, com comprovação documental da execução física das obras;
 - 9.1.2. previsão de relatórios periódicos de acompanhamento, incluindo a verificação das informações repassadas pelo Estado de São Paulo;
 - 9.1.3. regras explícitas de prestação de contas, nos termos do art. 47 do Decreto 8.945/2016;
 - 9.1.4. cláusulas de transparência e publicidade do instrumento, conforme art. 8º, §2º da Lei 13.303/2016; e
 - 9.1.5. salvaguardas de responsabilização, prevendo hipóteses de inadimplemento ou desvio de finalidade, inclusive com possibilidade de recomposição patrimonial ou compensações financeiras pela concessionária ou pelo Estado de São Paulo.
 - 9.2. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que contratem Organismo de Inspeção Acreditada, nos termos do art. 17, § 6º, da Lei 14.133/2021, para auxílio no acompanhamento, fiscalização e prestação de contas referentes aos aportes de recursos federais na obra da ligação seca entre Santos e Guarujá.”
6. No decorrer das análises, em 13/2/2026, a APS relatou de dificuldades enfrentadas para sua participação nas diversas etapas de operacionalização da PPP, especialmente por ser responsável pelo aporte de 50% da contrapartida pública do projeto. No documento, o Diretor-Presidente da Autoridade Portuária endereçou, em resumo, os seguintes pedidos: (i) que o TCU determinasse ao Governo do Estado de São Paulo e à Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) o aditamento do Contrato de Concessão Patrocinada para inclusão formal da Autoridade Portuária como interveniente-anuente; (ii) que lhe fosse assegurado o acesso prévio à minuta do termo aditivo para análise formal e, subsidiariamente, caso este Tribunal entendesse desnecessário o aditamento, que emitisse manifestação expressa conferindo

segurança jurídica para a operacionalização dos repasses nos moldes atuais; e (iii) ciência dos fatos ao Governo Estadual, à Artesp e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) para harmonização das instâncias de controle.

7. Ao tomar conhecimento do teor da manifestação da APS, expedi despacho destacando, em síntese, que a Autoridade Portuária de Santos enfrentava dificuldades operacionais e jurídicas para viabilizar o aporte financeiro de sua contrapartida na referida PPP. Tal entrave decorria do desconhecimento formal de um contrato do qual a APS não faz parte, em desacordo com o alinhamento buscado por esta Corte no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário.
8. Diante desse cenário e em observância ao princípio do contraditório, determinei a oitiva imediata da Secretaria de Parcerias em Investimentos do Estado de SP e da Artesp para que se manifestassem em cinco dias sobre os fatos relatados, a comunicação oficial do despacho à Antaq, ao Ministério de Portos e Aeroportos, à APS e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o posterior envio dos autos à unidade instrutora para a elaboração de parecer conclusivo.
9. A oitiva e as comunicações foram oficializadas (peças 97-102), com juntada ao processo de manifestação conjunta do Estado de São Paulo e Artesp (peça 107) em resposta ao despacho do Ministro Relator.
10. Colhidas as manifestações das partes envolvidas, sobreveio o Acórdão 690/2026-TCU-Plenário, de 18/3/2026. Transcrevo o essencial do voto condutor da referida deliberação para fins de contextualização da controvérsia dos autos:
 - “34. Em análise da matéria, estou de acordo com as conclusões da AudPortoFerrovia no que se refere à ausência de conveniência e oportunidade de inclusão da APS como parte interveniente no contrato de concessão firmado entre o Estado de São Paulo e a construtora Mota-Engil.
 35. Além do risco de alteração da matriz de responsabilidades pactuada, com os consequentes riscos jurídicos da alteração do equilíbrio contratual, a natureza estadual do referido contrato impõe a esta Corte de Contas o dever de se ater aos limites de sua jurisdição como órgão de controle externo federal.
36. Por outro lado, entendo que as providências necessárias ao caso vão além da proposta da AudPortoFerrovia.
37. A análise dos fatos supervenientes trazidos pela Autoridade Portuária de Santos (APS) e a subsequente manifestação do Estado de São Paulo revelam um cenário de persistente fragilidade na governança interfederativa e uma assimetria decisória que compromete a segurança jurídica e a proteção dos recursos públicos federais.
38. O cerne da controvérsia reside na aparente resistência institucional do Estado de São Paulo e da Artesp em conferir à APS uma posição jurídica adequada, no entender da autoridade portuária, no que se refere ao projeto de concessão patrocinada. De todo modo, a não inclusão da autoridade portuária como interveniente-anuente no contrato estadual não resolve o impasse.
39. O estabelecimento de algum instrumento jurídico hábil entre o Estado de São Paulo e a APS para regular a participação financeira federal serviria justamente para conferir transparência, segurança jurídica e prerrogativas mínimas ao ente que aporta 50% da contrapartida pública do projeto, sem necessariamente transmutar sua natureza para a de Poder Concedente.
40. Não parece razoável que a APS, empresa pública federal responsável por significativo aporte, estimado em R\$ 2,6 bilhões, permaneça à margem do instrumento contratual firmado entre o Estado de São Paulo e a contratada, mas esse imponha obrigações contratuais à União, como o aporte de recursos em data determinada.
41. Todavia, em respeito ao mérito regulatório e dos gestores, não cabe a esta Corte definir qual seria o ajuste jurídico mais adequado para essa finalidade, desde que haja instrumento formal e



- consensual que acautele, no mínimo, os pontos contidos no subitem 9.1 do Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário, e regule a relação jurídica que se estabelecerá entre o Governo do Estado de São Paulo, a Autoridade Portuária de Santos e o objeto da PPP.
42. Ou seja, as partes devem transigir para escolher e firmar o instrumento que, no seu entender, supra as exigências de governança estabelecidas no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário e demandadas pela APS.
43. Parece-me, em exame superficial e preliminar, que mero ajuste firmado com uma instituição financeira não teria o condão de regular a complexa relação jurídica e administrativa entre o Governo do Estado de São Paulo e a APS, nem de garantir o pleno cumprimento dos subitens 9.1.1 a 9.1.5 da referida deliberação.
44. A insegurança jurídica e o *periculum in mora* se tornam manifestos diante da ausência um instrumento jurídico que entabule regras mínimas de governança do aporte federal, estimado em R\$ 2,6 bilhões e cujo prazo de depósito é premente (31/3/2026).
45. O contexto de iminência do desembolso sem o estabelecimento prévio de instrumentos de governança demanda a adoção de medidas acautelatórias por esta Corte. Realizar tal transferência sem que haja um instrumento jurídico firmado que estabeleça o espelhamento do cronograma, marcos de controle e regras detalhadas de prestação de contas configura risco de dano ao erário e de perda de controle sobre a aplicação dos recursos federais.
46. Como afirmei, embora não caiba a este Tribunal escolher o melhor instrumento ou definir seus termos, cabe-lhe, sim, exigir que tal instrumento exista, esteja vigente e assegure a proteção do erário federal.
47. Pelo exposto, entendo necessário determinar cautelarmente à APS que apresente a esta Corte, no prazo de trinta dias, instrumento formal que regule a governança do aporte federal ao projeto da PPP do túnel Santos-Guarujá e atenda aos requisitos fixados no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário, o qual deverá ser assinado pelas partes envolvidas (Estado de São Paulo e APS, no mínimo).
48. Referido prazo objetiva incentivar os melhores esforços no sentido da formação de consenso, entre a APS e o Estado de São Paulo, sobre o instrumento jurídico que melhor se adequa à situação, devido à necessidade de se conferir celeridade a esses trâmites ante o risco de perigo da demora reverso – consistente em atraso do início das obras por ausência do necessário aporte de responsabilidade federal.
49. Cumpre ainda, em caráter acautelatório, determinar que a autoridade portuária se abstenha de realizar qualquer aporte de recursos federais no projeto da PPP do túnel Santos-Guarujá até ulterior deliberação desta Corte.
50. Em que pese a peculiar estrutura interfederativa fixada para este projeto, proteger o patrimônio da União e garantir a transparência na aplicação de vultosos recursos federais não é apenas uma faculdade deste Tribunal, mas um dever inafastável, especialmente em arranjos complexos e relativamente inéditos, em que a segregação de funções e a governança pública devem ser preservadas.”
11. Nesse cenário, ademais de medidas acessórias, o Plenário determinou à Autoridade Portuária de Santos que apresentasse a esta Corte, no prazo de trinta dias, instrumento formal que regulasse a governança do aporte federal ao projeto da PPP do túnel Santos-Guarujá e atendesse aos requisitos fixados no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário, o qual deveria ser assinado pelas partes envolvidas – Estado de São Paulo e APS, no mínimo (subitem 9.1.1 do Acórdão 690/2026-TCU-Plenário).
12. Foi ainda determinado à Autoridade Portuária, em caráter acautelatório, que se abstivesse de realizar qualquer aporte de recursos federais no referido projeto até ulterior deliberação desta Corte (subitem 9.1.2 do Acórdão 690/2026-TCU-Plenário).



13. Efetivadas as comunicações pertinentes, a APS manifestou-se nos autos na forma das peças 120, 127, 132 e 133. O Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Parcerias em Investimentos, apresentou ofícios de peças 133 e 136. A Antaq, por seu turno, acostou os documentos de peças 146-150.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Acompanhamento voltado a fiscalizar a participação da União e da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) na Parceria Público-Privada (PPP), modalidade concessão patrocinada, para construção, operação e manutenção do sistema de interligação por túnel imerso entre os municípios de Santos e Guarujá, na poligonal do Porto de Santos.

2. O empreendimento é de alta complexidade técnica e relevância estratégica para a logística nacional e prevê investimentos da ordem de R\$ 6,8 bilhões. A modelagem financeira pactuada estabeleceu um aporte público de R\$ 5,2 bilhões, custeado em partes iguais pelo Estado de São Paulo e pela União, essa última por intermédio da APS, o que representa um compromisso federal de R\$ 2,6 bilhões.

3. O histórico processual revela uma preocupação desta Corte com a higidez da governança interfederativa e a rastreabilidade dos recursos federais. Por meio do Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário, este Tribunal fixou diretrizes necessárias para o aporte federal, condicionando-o à existência de um instrumento jurídico que assegurasse, dentre outros: (i) o espelhamento entre o cronograma de execução física e os eventos de desembolso; (ii) regras de prestação de contas; (iii) cláusulas de transparência e publicidade do instrumento; e (iv) salvaguardas de responsabilização.

4. O receio central, que motivou as referidas condicionantes, reside na assimetria institucional do arranjo: enquanto o Estado de São Paulo atua como Poder Concedente e gestor direto do contrato de concessão firmado com a concessionária contratada Mota-Engil, a APS, embora provedora de metade do custeio, figura apenas como interveniente no convênio de delegação interfederativa – instrumento que não traz regras detalhadas sobre o *modus operandi* de aplicação dos recursos federal.

5. Essa configuração desnudou risco relevante de governança, dado que a estatal federal seria compelida a realizar desembolsos vultosos previstos em contrato do qual não é parte, sem dispor de mecanismos diretos para acompanhar e validar o andamento do projeto.

6. A urgência da matéria decorreu do cronograma estabelecido no edital da PPP e no contrato de concessão, o qual previa que o aporte público federal seria integralizado no prazo de até sessenta dias contados da sua assinatura, ou seja, até março de 2026.

7. Diante da assinatura do contrato de concessão – que impunha obrigações à APS sem que tenha sido signatária do documento – e da ausência de formalização do instrumento de governança exigido, este Colegiado proferiu o Acórdão 690/2026-TCU-Plenário. Na ocasião, foi determinada medida acautelatória para que a APS se abstinhasse de realizar o aporte de recursos enquanto não fossem implementadas as salvaguardas fixadas no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário.

8. Após o acórdão, vieram aos autos as manifestações da Autoridade Portuária, do Estado de São Paulo, por meio de sua Secretaria de Parcerias em Investimentos, e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

9. O Estado de São Paulo e a APS noticiaram esforços de aparente convergência. Enquanto o Estado propõe a celebração de um termo de compromisso baseado em modelos da Advocacia-Geral da União (AGU), o Porto de Santos sinalizou intenção de abertura de conta específica vinculada (*escrow account*) e celebração de um “Apêndice de Governança”.

10. A Antaq, em atendimento ao disposto no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário, sugeriu a implementação de um “Tripé Fiscalizatório” que incluía verificadores independentes contratados pela própria Autoridade Portuária.



11. Como se observa, o ponto de consenso das partes parece residir na utilização de uma conta vinculada (*escrow account*), na qual os recursos federais ficariam depositados, com sua aplicação subordinada à atestação de marcos físicos e/ou financeiros predefinidos.

12. Com o passar do tempo, a manutenção da vedação à transferência financeira, na forma do Acórdão 690/2026-TCU-Plenário, embora protetiva em sua gênese, passou a representar um risco de inadimplemento pela APS. Embora o Estado de São Paulo, segundo notícias da imprensa, tenha realizado aporte inicial suficiente ao menos para o início das obras, eventual retardamento do aporte federal poderia prejudicar o cronograma pretendido.

13. É sob este prisma de necessidade de desimpedimento do fluxo financeiro, de modo a não causar óbices ao projeto, embora sem renúncia à segurança jurídica do controle, que submeto ao Plenário nova análise para revisão da medida acautelatória anteriormente adotada.

14. Instada a se manifestar sobre o cumprimento das condicionantes de governança, a Autoridade Portuária de Santos (APS) reitera sua convicção quanto à relevância do projeto, mas manifesta preocupação com a segurança jurídica do repasse. A APS argumenta que, por não ser parte do Contrato de Concessão Patrocinada 005/2026, careceria de instrumentos diretos para validar o atingimento dos marcos contratuais. Propõe, como solução alternativa, a constituição de uma conta vinculada (*escrow account* federal) e a formalização de um “Apêndice de Governança”, que assegure à APS papel ativo na atestação documental antes de qualquer liberação financeira à concessionária (peças 127, 132 e 133).

15. O ente estadual, por meio da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), sustenta que a estrutura da PPP já contemplaria procedimentos robustos de controle, incluindo a verificação técnica por auditor independente e a atestação final pela agência reguladora estadual (peças 130 e 136).

16. São Paulo defende que a governança do aporte federal deve ser formalizada via termo de compromisso, utilizando, por analogia, os parâmetros da Portaria Conjunta-MGI/MF/CGU 103/2025. Reitera sua oposição à inclusão da APS como interveniente-anuente no contrato de concessão com a concessionária, sob o argumento de que tal medida subverteria a lógica da delegação de competências, geraria confusão patrimonial e riscos de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em virtude de eventuais atrasos nos fluxos decisórios da esfera federal.

17. A Antaq ofereceu contribuição relevante ao propor o modelo de “Tripé Fiscalizatório”, baseado nos seguintes pilares: (i) fiscalização ordinária da Antaq sobre impactos das obras nas operações portuárias; (ii) acompanhamento da execução física e financeira mediante a contratação, pela APS, de Verificadores Independentes; e (iii) acompanhamento do fluxo das receitas portuárias destinadas ao aporte (peças 147-150).

18. Na visão da agência reguladora federal, a contratação, pela própria APS, de organismos independentes de inspeção acreditados atuaria como mecanismo de mitigação da assimetria informacional, permitindo que a Autoridade Portuária fundamentasse técnica e juridicamente seus repasses, além dos laudos de medição produzidos no âmbito do governo estadual, antes da liberação de cada parcela a seu cargo.

19. Verifica-se, portanto, que embora persista debate sobre detalhes e forma finais que devem reger o instrumento jurídico definitivo, há razoável consenso sobre a necessidade de segregação dos recursos em conta vinculada e sobre a necessidade de verificação técnica independente, o que permite a este Tribunal reavaliar a extensão da medida acautelatória vigente.

20. Passo a decidir.

21. A análise técnica e jurídica das manifestações das partes, com a celeridade que o caso requer, demonstra que a evolução das negociações permite revogar a medida acautelatória proferida no Acórdão 690/2026-TCU-Plenário, sem prejuízo de que as partes avancem na formalização do instrumento jurídico previsto no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário.



22. O cenário fático evoluiu de uma postura dissonante e da ausência de diálogo para uma fase de convergência institucional, na qual as partes concordam com mecanismos fundamentais de controle necessários para viabilizar a governança sobre os recursos federais.

23. O papel do TCU, neste campo, não é o de substituir a vontade dos gestores na definição de cláusulas específicas dos instrumentos de repasse, mas sim o de garantir que o erário federal esteja protegido por salvaguardas de rastreabilidade e de responsabilidade. Dito de outro modo, o controle externo deve exigir instrumento que garanta a segurança da correta aplicação dos recursos federais, sem interferir indevidamente na discricionariedade técnica e administrativa das partes.

24. Nesse contexto, a proposta de utilização de uma conta vinculada (*escrow account*) apresenta-se como uma das opções válidas disponíveis, considerando que foi formulada pela própria Autoridade Portuária e que o Estado de São Paulo manifestou expressa concordância com a sua adoção como meio para desimpedimento do fluxo financeiro do projeto.

25. De outro lado, ainda que o Estado de São Paulo tenha se mostrado consentâneo com a utilização do referido mecanismo, suas preocupações relativas à preservação da autonomia do poder concedente, à necessidade de observância das demais regras já definidas para o projeto e à fluidez dos desembolsos são igualmente pertinentes.

26. Tais aspectos devem ser detidamente avaliados pela APS e pelo Estado de São Paulo no curso das negociações finais para a formalização do instrumento de governança, de modo a assegurar que o rigor fiscalizatório não resulte em burocracia excessiva que comprometa injustificadamente o cronograma físico-financeiro.

27. A solução de governança que se desenha parece residir na convergência operativa entre os ritos já estabelecidos na PPP estadual e as necessidades de controle federal. O arcabouço de fiscalização proposto pelo Estado de São Paulo – composto pelas fases de notificação de conclusão pela concessionária, verificação técnica por auditor independente e atestação final pela Artesp – poderia se integrar organicamente ao instrumento jurídico que será celebrado entre as partes.

28. Nesse campo, eventual celebração de “Termo de Compromisso” ou “Apêndice de Governança” entre as partes – independentemente de seu título – poderia constituir o suporte jurídico ideal para a integração das preocupações dos atores.

29. Por fim, ao que parece, o Pilar 2 da proposta da Antaq (Verificação Independente Técnico-Financeira) poderia ser incorporado como etapa de governança da APS no instrumento proposto pelo Estado de São Paulo. Isso significa que os relatórios de atestação estadual seriam referendados por Verificador Independente antes da liberação das parcelas de recursos, garantindo que a estatal federal seja agente ativo e bem-informado para validação do gasto sob sua responsabilidade.

30. Registre-se, contudo, que a harmonização final deve zelar pela compatibilidade entre a autonomia executiva do Estado e a responsabilidade de supervisão da Autoridade Portuária. Nesse sentido, disposições contratuais que eventualmente vedem condicionantes ao repasse federal devem ser interpretadas ou ajustadas de forma sistemática, de modo a não inviabilizar a atestação técnica prevista no modelo de governança e/ou no Tripé Fiscalizatório proposto pela Antaq.

31. É medida necessária que as partes, sob o manto da mútua colaboração, garantam que o rito de fiscalização regulatória da APS ocorra sem óbices antes da liberação de cada parcela, mas que, ao mesmo tempo, o modelo assegure que os pagamentos acompanhem o ritmo da obra.

32. Por isso, vejo com bons olhos o modelo sugerido pela Antaq, o qual, se incorporado pela APS e pelo Estado de São Paulo, com ajustes de cláusulas para compatibilização final, afigura-se potencialmente apto a resolver o impasse.

33. Desse modo, como condição de liberação de cada parcela do repasse federal, apresenta-se medida equilibrada que o instrumento preveja a verificação técnica independente preconizada pela Antaq. Uma vez caracterizado o andamento das etapas da obra pela parte independente, a APS estaria condicionada a efetivar os pagamentos parciais.

34. Ademais, embora o empreendimento não se enquadre formalmente nas ações do Novo PAC, a utilização analógica dos padrões de governança contidos na Portaria Conjunta-



MGI/MF/CGU 103/2025, defendida pelo Estado de São Paulo, serve como referencial. Esse normativo exige a comprovação documental da execução e o laudo de verificação técnica para cada liberação, o que se coaduna com o acima debatido.

35. Diante desse quadro, sem pretender antever qualquer juízo de mérito sobre o instrumento a ser fixado, mostra-se razoável permitir que a APS realize a integralização dos recursos na conta *escrow*.

36. Essa autorização, contudo, é acompanhada do alerta de que a liberação ou desembolso dos recursos dessa conta para a concessionária ainda depende da formalização final do instrumento de governança preconizado pelo Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário.

37. Isso porque deve-se distinguir o ato de aporte, consistente no depósito dos valores, por exemplo, na conta vinculada federal ora proposta, do ato de aplicação dos recursos, que é o efetivo desembolso em favor da concessionária. Enquanto o depósito é medida preparatória necessária para avançar no cumprimento do cronograma financeiro da PPP e evitar o risco de inadimplemento de responsabilidades da APS, a movimentação ainda demanda a ultimização do instrumento de governança.

38. O que pretendo sinalizar, nesta decisão, é que os modelos propostos foram aperfeiçoados e convergem para que, finalmente, atendam ao Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário. Essa situação, porém, deverá ser avaliada em momento subsequente deste acompanhamento.

39. Dessa feita, ao revogar os efeitos cautelares da determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 690/2026-TCU-Plenário e conceder prazo adicional para atendimento ao Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário, este Tribunal remove obstáculo ao cumprimento da obrigação financeira federal do projeto, respeita a autonomia dos entes para pactuação dos termos finais e preserva sua competência fiscalizatória sobre a efetiva aplicação do recurso federal.

40. Por fim, registro que há nos autos pedido de reexame interposto pela Associação Brasileira de Infraestrutura da Qualidade (Abriq) contra o Acórdão 690/2026-TCU-Plenário, para o qual foi sorteado relator o Ministro Augusto Nardes (peças 139-142).

41. Considerando que a tese veiculada no recurso versa única e especificamente sobre matéria de fundo da recomendação de contratação de Organismo de Inspeção Acreditado (OIA) para o acompanhamento do projeto do Túnel Santos-Guarujá, ela não impede a prolação desta decisão. É suficiente, portanto, remeter os autos ao relator do recurso para apreciação e, posteriormente, à AudPortoFerrovia para continuidade do acompanhamento.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1139/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.215/2025-0.
- 1.1. Apenso: 000.015/2025-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Estado de São Paulo.
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária



(AudPortoFerrovia).

8. Representação legal: Silvana Condade Payão (336.577/OAB-SP) e Jeferson Nardi Nunes Dias (186.177/OAB-SP), representando Associação Brasileira de Avaliação da Conformidade; Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP), representando Ministério de Portos e Aeroportos.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento sobre a atuação da União e de suas entidades no processo de estruturação, contratação e futura execução da Parceria Público Privada (PPP) para a construção de túnel imerso entre os municípios de Santos e Guarujá, sob o regime de concessão patrocinada,

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. revogar os efeitos cautelares da determinação objeto do subitem 9.1.2 do Acórdão 690/2026-TCU-Plenário;

9.2. informar à Autoridade Portuária de Santos (APS) que:

9.2.1. não há óbices por parte deste TCU à efetivação dos aportes federais em favor do projeto da PPP do túnel Santos-Guarujá na forma proposta de depósito em conta vinculada (*escrow account*), acompanhado das cautelas de praxe para suas efetivações;

9.2.2. a efetiva liberação ou desembolso dos recursos depositados na referida conta fica condicionada à formalização do instrumento jurídico que regule a governança do aporte federal e atenda integralmente aos requisitos fixados no Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário;

9.3. conceder prazo adicional de 60 (sessenta) dias para cumprimento do subitem 9.1 do Acórdão 2.469/2025-TCU-Plenário à Autoridade Portuária de Santos, em articulação com o Estado de São Paulo;

9.4. remeter os autos ao Gabinete do Ministro Augusto Nardes para apreciação do pedido de reexame pendente nos autos e, posteriormente, à AudPortoFerrovia para continuidade do acompanhamento; e

9.5. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Autoridade Portuária de Santos, ao Governo do Estado de São Paulo e à Agência de Transporte do Estado de São Paulo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1139-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(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 002.982/2024-2

Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Gerência Executiva do INSS – Campinas/SP – INSS/MPS

Embargantes: Hudson Carlyle Santos Batista (903.758.238-91) e Rosangela da Cunha Alves Carlyle (315.611.602-53)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. DÉBITO, MULTA E INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÕES, CONTRADIÇÕES OU OBSCURIDADES. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração apresentados por Hudson Carlyle Santos Batista e Rosangela da Cunha Alves Carlyle contra o Acórdão 268/2026-Plenário, o qual teve o seguinte teor:

“VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto por Hudson Carlyle Santos Batista e Rosangela da Cunha Alves Carlyle contra o Acórdão 625/2025-Plenário, que julgou as suas contas irregulares, imputando-lhes débito, aplicando-lhes multa proporcional ao dano ao erário e inabilitando-os para o exercício de função comissionada ou cargo em comissão, em razão de fraude na concessão de benefícios previdenciários;

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 e 33 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. comunicar esta deliberação aos recorrentes, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Procuradoria da República no estado de São Paulo.”

2. No recurso, os embargantes alegaram e requereram o que segue (peça 261):

“1.2. DA SÍNTESE DO JULGAMENTO E DO PONTO REALMENTE CONTROVERTIDO

Eminente Julgador, o Acórdão Embargado manteve, em essência, a responsabilização pessoal dos Embargantes por suposto dano ao erário relacionado a benefícios previdenciários apontados como irregulares, bem como, conservou a lógica sancionatória assentada em premissas de consciência, voluntariedade e intenção atribuídas aos Recorrentes.

Dois trechos são particularmente reveladores do caminho lógico seguido no julgamento:

a) Ao delimitar o percurso decisório, o Acórdão afirma que a unidade técnica (Evento nº 251) e o MP/TCU (Evento nº 253) se alinharam no sentido do não provimento, com o seguinte fundamento:



‘A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) analisou os argumentos apresentados e concluiu pelo não provimento do recurso. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.’

b) E, ao imputar elemento volitivo (em termos praticamente equivalentes a dolo), o Acórdão registra em seu parágrafo 12 do Voto do incluído Relator:

‘Todavia, o relatório do tomador de contas demonstra que os recorrentes, de forma consciente e voluntária, concederam diversas aposentadorias a pessoas que não preenchiam os requisitos legais, mediante a inserção de dados irregulares nos sistemas informatizados do INSS. Para tanto, ajustaram indevidamente informações essenciais à concessão dos benefícios, inclusive sem a presença dos supostos requerentes, entre outras irregularidades (peça 161).’

Além disso, o próprio voto condutor explicita a incorporação do conteúdo técnico produzido após o recurso (Evento n 256):

‘Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peça 251).’

É justamente aqui que se concentra o vício central, qual seja, o Acórdão Embargado assenta a imputação subjetiva (‘consciente e voluntária’) e adota como relatório uma peça técnica (Evento n 251) sem que a defesa tenha sido intimada para se manifestar sobre essa instrução e sobre o parecer do MP/TCU na fase posterior ao recurso, comprometendo contraditório, ampla defesa e a própria higidez do julgamento.

Consoante já fora dito ao longo desta instrução, a presente Tomada de Contas Especial tivera sua origem em apuração interna do INSS e foi instruída, no nascedouro, por relatórios administrativos que reconstruíram unilateralmente o contexto operacional e a dinâmica de concessões na unidade.

Entre tais documentos, ganha relevo o Relatório do Tomador de Contas (Evento n° 161), utilizado como eixo narrativo e probatório para imputação de responsabilidade.

No curso do feito, os ora Embargantes apresentaram por meio de defesas robustas, notadamente:

(i) ausência de dolo/erro grosseiro, inexistindo qualquer prova de favorecimento deliberado, vantagem pessoal ou conluio com segurados;

(ii) contexto institucional/operacional (procedimento da ‘vaga curta’), com práticas toleradas e conhecidas na APS, aptas a afastar má-fé e a infirmar a tese de conduta dolosa;

*(iii) déficit de individualização entre conduta e **quantum**;*

(iv) necessidade de motivação reforçada para sanções e medidas constritivas, à luz de proporcionalidade/segurança jurídica.

Após o julgamento (Eventos n° 199/201 e 215/217) e, em especial, na sequência recursal que culminou no Acórdão ora embargado, foram juntados elementos que impactam diretamente a própria lógica de necessidade/adequação de medidas, a exemplo das peças de Eventos n° 248/249/250, que registram a existência de indisponibilidade/arresto judicial já efetivado (desde 2018) no processo em trâmite no TRF3, circunstância que levou a AGU a arquivar procedimento instaurado apenas para cumprir solicitação do MP/TCU (por perda de utilidade).

A despeito disso, o Acórdão Embargado manteve a responsabilização e sanções, valendo-se de fundamentos que, com a devida vênia, apresentam omissões, contradições e obscuridades determinantes, a seguir especificadas.

1.3. DA DELIMITAÇÃO OBJETIVA DO QUE ESTES EMBARGOS ‘NÃO’ PRETENDEM

Antes de apontar os vícios, é importante esclarecer, com máxima objetividade, o que estes embargos não buscam.

Os Embargantes não estão tentando transformar embargos de declaração em sucedâneo recursal, nem pretendem apenas ‘reeditar’ o debate já travado.

O que se busca é algo elementar e juridicamente exigível, que o Acórdão enfrente pontos decisivos, com motivação completa e coerente, e que o procedimento respeite o contraditório quando o próprio Ministro Relator adota como relatório peça técnica produzida após a fase de insurgência recursal.

Dito de forma direta, os presentes embargos servem para explicitar e sanar omissões, contradições e nulidades internas do julgado, que, do jeito em que estão, contaminam a própria validade da Decisão e, se mantidas, projetam inevitável controle judicial.

1.4. DO CABIMENTO E LEGITIMIDADE DOS EMBARGOS NO CASO CONCRETO (AFASTAMENTO DE PEÇA PROTRELATÓRIA)

O cabimento é evidente, ou seja, o Acórdão Embargado contém:

- (i) omissões relevantes sobre fatos supervenientes e sobre a própria dinâmica probatória do caso;*
- (ii) contradições internas entre premissas adotadas e a conclusão de culpabilidade ‘consciente e voluntária’; e*
- (iii) vício processual por supressão de contraditório, pois a peça 251 foi expressamente adotada como relatório, mas a defesa não foi chamada a se pronunciar na etapa subsequente.*

Não se trata de inconformismo genérico, trata-se de vícios capazes de alterar o resultado, especialmente porque o Acórdão Embargado utiliza linguagem de forte carga subjetiva (‘consciente e voluntária’, ‘ajustaram indevidamente’, ‘sem a presença dos supostos requerentes’), lastreando-se em relatório do tomador (peça 161) e em instrução técnica adotada como relatório (peça 251), sem enfrentar, de modo minimamente denso, as razões defensivas que afastam a intencionalidade e indicam, no máximo, leitura administrativa controvertida de procedimentos internos.

Por isso, não há espaço para rotular os presentes embargos como protelatórios, aqui, a declaração é condição de validade, eis que, ou o Acórdão esclarece e fundamenta adequadamente, ou mantém-se um julgamento com déficits estruturais de motivação e contraditório.

1.5. DA NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA: AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA MANIFESTAÇÃO SOBRE A PEÇA 251 E SOBRE O PARECER DO MP/TCU

Este é o ponto mais grave e, mais objetivo, de todo o cenário. O Acórdão Embargado reconhece que a Decisão foi construída sobre uma cadeia técnica posterior ao recurso, afirmando que:

- a) AudRecursos (Evento nº 251) concluiu pelo não provimento;*
- b) MP/TCU (Evento nº 253) ‘manifestou-se de acordo’; e*
- c) sobretudo, que o Relator adotou como relatório a instrução da AudRecursos (peça 251).*

Conforme se verifica do trâmite processual no e-TCU, não houve intimação específica da defesa para se manifestar, no pós-recurso, sobre a peça 251 (adotada como relatório) e sobre a manifestação do MP/TCU (peça 253), embora tais peças tenham sido expressamente utilizadas como suporte do julgamento.

Ou seja, a peça 251 não é periférica, ela é o eixo do relatório adotado no voto, não sendo apenas um documento ‘existente nos autos’; ela foi incorporada formalmente como relatório do julgamento.

Nessa configuração, negar à defesa a possibilidade de se manifestar sobre a instrução e sobre a posição do MP/TCU no pós-recurso significa, na prática, retirar dos Embargantes a chance de influir na formação do convencimento exatamente no ponto em que o voto declara ter se apoiado.

O prejuízo é evidente e concreto, pois a ausência de vista impediu a impugnação específica de premissas e enquadramentos conclusivos que passaram a integrar a razão determinante do não provimento do Recurso de Reconsideração.

E aqui não importa se a peça 251 contém transcrição de argumentos defensivos, o vício não está em ‘não conhecer o que a própria defesa disse, o vício está em não poder contraditar a leitura técnica e os enquadramentos conclusivos que passam a conduzir o julgamento, especialmente quando o Acórdão afirma que a unidade técnica concluiu pelo não provimento e o MP/TCU aderiu à proposta.



Isso viola o núcleo do contraditório substancial, ou seja, não basta ciência abstrata do processo, é necessária oportunidade real de enfrentamento de fundamentos relevantes que serão adotados como razão de decidir.

A peça nº 251 não é documento lateral, é razão determinante e tem conteúdo conclusivo que urgia a necessidade de ser contraditado, assim, importa registrar, de forma objetiva, por que a falta de vista sobre a referida peça é grave, eis que, ela não se limita a reproduzir o histórico, ela fixa premissas, enquadra teses defensivas e conduz conclusões, inclusive com linguagem e atalhos argumentativos que influenciam diretamente o desfecho, tais como, nexos, culpabilidade e segurança jurídica.

Em outras palavras, não se tratava de mera ciência abstrata de um documento já 'dentro do processo', mas sim, trata-se da oportunidade de contraditar uma leitura técnica determinante, cujo conteúdo foi formalmente incorporado ao julgamento como relatório, negar vista, aqui, é negar influência real no convencimento sobre o próprio fundamento decisório.

Por consequência, pede-se que esse Colendo Tribunal de Contas da União supra a omissão e enfrente o vício, reconhecendo a nulidade do julgamento, ou, ao menos, determinando a reabertura de contraditório com prazo para manifestação da defesa sobre a peça 251 e o parecer do MP/TCU, com posterior reapreciação do caso.

1.6. DA CONTRADIÇÃO INTERNA DO PRÓPRIO VOTO: EXIGÊNCIA DE CONTRADITÓRIO COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE AUSÊNCIA DE VISTA SOBRE AS PEÇAS DE Nº 251/253

Há, ainda, um dado que torna o vício do item anterior mais contundente, qual seja, o próprio voto condutor registra, como premissa de correção procedimental, que a utilização de elementos oriundos de outras esferas e/ou de fundamentos relevantes exige submissão ao contraditório no âmbito deste Tribunal.

Ocorre que, no caso concreto, ao mesmo tempo em que o voto assume essa premissa de legitimidade, ele adota como relatório a peça 251 (AudRecursos) e registra a anuência do MP/TCU (peça 253), sem franquear aos Embargantes a oportunidade de se manifestarem sobre tais fundamentos supervenientes ao recurso.

Trata-se, portanto, de contradição interna, ou seja, o Acórdão exige contraditório como condição de validade em abstrato, mas o suprime no ponto determinante em que a decisão reconhecidamente se apoiou e, quando o contraditório é negado justamente sobre a razão de decidir, o defeito não é 'formal'; ele contamina a própria legitimidade do julgamento.

Por isso, reforça-se o pedido principal, reconhecimento da nulidade, com reabertura de contraditório útil sobre a peça 251 e o parecer do MP/TCU, e novo julgamento após a manifestação da defesa.

2. DAS RAZÕES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

2.1. DAS OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES

2.1.1. OMISSÃO/OBSCURIDADE QUANTO À BASE PROBATÓRIA: TRATAMENTO DA PEÇA 161 (RELATÓRIO DO TOMADOR) COMO SE FOSSE PROVA PLENA, SEM COTEJO CRÍTICO COM A DEFESA E O CONTEXTO OPERACIONAL

O Acórdão Embargado dá um salto argumentativo que, com a devida vênia, não pode permanecer sem correção, qual seja, ele toma o relatório do tomador de contas (Evento nº 161) como sendo prova conclusiva, autossuficiente e praticamente incontestável do elemento subjetivo, sem realizar o mínimo cotejo crítico com aquilo que a defesa efetivamente sustentou e demonstrou ao longo do processo, sobretudo, quanto ao modo real de funcionamento da agência e às práticas operacionais que circundavam a concessão de benefícios naquele período.

Isso fica ainda mais evidente quando, no parágrafo 12 do voto condutor, o mesmo vem a afirmar de forma incontestada que 'o relatório do tomador de contas demonstra' que os recorrentes, 'de forma consciente e voluntária', concederam benefícios a pessoas sem requisitos, mediante 'inserção de dados irregulares', 'ajuste indevido de informações essenciais' e até 'sem a presença dos supostos requerentes', finalizando com a referência direta à referida peça 161.

O problema não é a Corte considerar o relatório, o problema é atribuir ao relatório o status de verdade probatória plena, como se ali já estivesse demonstrado, sem controvérsia possível, aquilo que é, justamente, a matéria mais sensível e decisiva do caso, qual seja, a intenção, a consciência do ilícito, o erro grosseiro, a voluntariedade lesiva.

Um relatório do tomador de contas, por mais detalhado que seja, não se converte automaticamente em prova absoluta, trata-se de um documento produzido a partir de uma leitura administrativa, inevitavelmente situada, de fatos e procedimentos, é, em essência, uma reconstrução, um enquadramento, uma narrativa técnica.

Quando o Acórdão transforma essa narrativa em ‘demonstração’ irrefutável de dolo/consciência, sem enfrentar, com a mesma densidade, as teses defensivas que justamente contestam a leitura do tomador, instala-se uma obscuridade grave, ou seja, não fica claro quais elementos efetivos, para além do enunciado do relatório, sustentam a conclusão subjetiva tão contundente.

Em termos práticos, o que se tem é uma presunção de culpabilidade derivada de narrativa administrativa unilateral, ou seja, parte-se do relatório como ‘verdade plena’ e exige-se da defesa que desconstrua uma conclusão já dada, invertendo a lógica mínima de motivação em matéria sancionatória.

E aqui o ponto é decisivo, esta Defesa não nega que o INSS, por seus órgãos internos, tenha produzido relatórios e conclusões.

O que a Defesa sempre sustentou (Eventos nº 184/192/202/230) e, continua sustentando, é que esses relatórios foram elaborados por agentes que não estavam imersos na rotina operacional da agência e que, por isso, interpretaram fatos administrativos com uma lente retrospectiva e acusatória, desconsiderando peculiaridades práticas do fluxo de trabalho, da distribuição de tarefas, dos padrões tolerados de instrução e processamento e, sobretudo, de mecanismos operacionais adotados em momentos de pressão de demanda.

Em outras palavras, o relatório (peça 161) não pode ser lido como fotografia objetiva do real, mas como uma leitura possível, que precisa ser testada pelo contraditório e cotejada com o conjunto do processo.

O Acórdão, no entanto, ao afirmar que a peça 161 ‘demonstra’ consciência e voluntariedade, não explicita por que descartou, ou sequer enfrentou, a hipótese de que a conduta descrita se insira em um contexto de procedimentos de rotina, em que a irregularidade formal apontada não se confunde, necessariamente, com atuação maliciosa.

Tampouco explica por que, diante das controvérsias levantadas, o relatório seria suficiente para firmar, de modo seguro, a conclusão mais gravosa possível sobre o elemento subjetivo.

Fica, assim, um vazio argumentativo, qual seja, a prova do dolo (ou do erro grosseiro) não aparece; o que aparece é a afirmação de que o relatório ‘demonstra’ e isso, por si só, não é demonstração, é conclusão.

Essa omissão/obscuridade tem efeito prático severo, ela converte a defesa em formalidade, porque, se o relatório do tomador basta por si, então o contraditório vira um ritual sem capacidade real de influir no convencimento do julgador.

E é exatamente esse tipo de raciocínio que precisa ser corrigido em embargos, não por capricho, mas porque a Decisão pública sancionadora exige motivação controlável, sobretudo quando utiliza expressões tão contundentes como ‘consciente e voluntária’ e quando imputa ‘ajustes indevidos’ como se fossem, automaticamente, prova de fraude.

Por isso, impõe-se o saneamento do vício, ou o acórdão explicita, de maneira clara e verificável, quais são os elementos autônomos, para além da narrativa do tomador, que sustentam a inferência de consciência/voluntariedade, e como esses elementos resistem ao cotejo com as teses defensivas e com o contexto operacional, ou, reconhecida a insuficiência desse caminho probatório, deve-se ajustar a conclusão, porque não é juridicamente aceitável sustentar uma responsabilização pessoal de natureza sancionadora com base numa presunção de veracidade absoluta do relatório do tomador de contas.

Acrescente-se, ainda, um ponto metodológico indispensável, qual seja, o relatório do tomador de contas (peça 161), por sua própria natureza, é uma reconstrução administrativa produzida a partir de recortes, inferências e enquadramentos técnicos.

Ele pode ser considerado, mas não pode ser tratado como prova plena de elemento volitivo sem que o Acórdão exponha, com clareza:

- (i) quais pontos controvertidos levantados pela defesa foram enfrentados,
- (ii) quais elementos de contraprova foram rejeitados e por quê, e
- (iii) qual é o encadeamento lógico que permitiria converter narrativa administrativa em certeza sobre 'consciência e voluntariedade'.

O vício do Acórdão está exatamente em dispensar esse cotejo e afirmar a intenção como se fosse dado automático do relatório, quando, na realidade, esse é o ponto mais sensível e contestado do processo.

2.1.2. OMISSÃO QUANTO AO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO/ERRO GROSSEIRO) COMO CONDIÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO SANCIONATÓRIA: RISCO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA (VEDADA) E VIOLAÇÃO À LINDB

Há um ponto que, pela gravidade, não pode permanecer do modo como ficou no Acórdão Embargado, eis que, a Decisão impõe consequências nitidamente sancionatórias e, o faz com afirmações categóricas sobre 'consciência' e 'voluntariedade', sem enfrentar, com a profundidade mínima exigida, qual é a base concreta que demonstra o elemento subjetivo necessário para legitimar uma responsabilização pessoal nesse patamar.

O Acórdão afirma, em termos fortes, que os Recorrentes teriam agido 'de forma consciente e voluntária', com 'inserção de dados irregulares' e 'ajustes indevidos' (v. o trecho já destacado que remete à peça 161). Mas, quando se lê a Decisão com o cuidado que o caso exige, percebe-se que a conclusão subjetiva aparece como ponto de chegada, não como resultado de uma demonstração analítica, ou seja, o texto não explicita quais fatos, quais evidências, quais premissas verificáveis permitiriam, com segurança, transpor a linha que separa eventual irregularidade administrativa, ou divergência na condução de procedimentos, de uma atuação dolosa ou ao menos caracterizadora de erro grosseiro.

E isso é essencial por uma razão simples, aqui não se discute um mero juízo declaratório sobre falhas procedimentais, o que se tem é um julgamento de controle externo com efeitos gravíssimos na esfera dos responsáveis, inclusive, com sanções e consequências que carregam inequívoco conteúdo repressivo.

Nessa moldura, a responsabilização não pode ser tratada como se bastasse apontar 'o resultado irregular' e, a partir daí, imputar automaticamente a 'culpa' do agente.

Esse caminho conduz, ainda que inadvertidamente, a um modelo de responsabilidade objetiva por resultado, que não se compatibiliza com o Direito Administrativo Sancionador.

É exatamente aqui que entra, com força normativa, o art. 28 da LINDB: 'o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.'

A LINDB não está ali como ornamento, ela fixa um padrão de imputação, ou seja, quando a decisão sanciona, precisa mostrar, com lastro e com individualização, onde está o dolo ou onde está o erro grosseiro, e por que aquilo ultrapassa o campo do equívoco comum, da divergência interpretativa, da atuação condicionada por rotinas institucionais ou por parâmetros operacionais internos.

O que ocorreu no Acórdão Embargado, porém, foi o inverso, a Decisão se valeu de expressões conclusivas, quais sejam, consciência e voluntariedade, mas não enfrentou o núcleo da tese defensiva que sempre buscou exatamente evitar esse atalho lógico.

Os Embargantes sustentaram, desde o início, que não houve prova de vantagem pessoal, não houve demonstração de finalidade espúria, não houve identificação de qualquer ganho indevido, e que os atos questionados - corretamente ou não - foram praticados em ambiente operacional real, com dinâmicas internas e procedimentos que não foram devidamente compreendidos pelos relatórios administrativos que serviram de alicerce ao julgamento.

Se esse pano de fundo não for enfrentado, o julgamento fica, no mínimo, obscuro, porque, de duas, uma: ou esse Colendo TCU está efetivamente afirmando que existe dolo/erro grosseiro e, nesse caso, é indispensável indicar quais elementos o comprovam e por que esses elementos resistem à leitura alternativa trazida pela defesa; ou, não havendo essa demonstração, a Decisão acaba punindo o agente pela irregularidade em si, pelo 'resultado' e, isso é precisamente o que o ordenamento repele quando se trata de responsabilização pessoal com feição sancionatória.

Essa omissão não é detalhe técnico, ela compromete a própria controlabilidade da Decisão e a sua legitimidade.

Uma Decisão sancionadora precisa ser motivada de modo a permitir a verificação do caminho racional que levou à imputação subjetiva, quando esse caminho não aparece, o que se tem é uma imputação que se aproxima perigosamente de presunção, parte-se do ato tido como irregular e conclui-se, quase automaticamente, pelo dolo, como se a irregularidade fosse prova suficiente do estado mental do agente e, ela não é.

A própria LINDB, no seu conjunto, reforça esse dever de racionalidade, prudência e densidade justificativa, especialmente quando o Estado decide sancionar, conforme artigos 20 a 22, que exigem decisão consequencialista, ponderação de circunstâncias e adequação das medidas.

Não se trata de benevolência, trata-se de direito posto e de um limite civilizatório para evitar punições baseadas em narrativas administrativas tomadas como absolutas.

Por isso, este ponto é típico de Embargos de Declaração, há uma omissão objetiva e diretamente relevante, o Acórdão não enfrenta de forma suficiente o requisito do elemento subjetivo como condição de responsabilização sancionatória e, ao não fazê-lo, abre espaço para uma responsabilização por resultado, incompatível com o art. 28 da LINDB e com os postulados estruturantes do devido processo legal e da motivação das decisões.

O que se requer, portanto, não é reabrir discussão por inconformismo, é exigir que esse Tribunal de Contas diga, com precisão controlável, qual é o elemento subjetivo identificado, em que prova ele se apoia, e como ele foi individualizado em relação a cada Embargante.

E, se esse suporte não existir, ou se ele se mostrar insuficiente quando devidamente explicitado, impõe-se o efeito modificativo, porque uma decisão que sanciona sem demonstrar o dolo/erro grosseiro, na prática, pune por responsabilidade objetiva, sendo que isso, data máxima vênia, o ordenamento não autoriza.

2.1.3. OMISSÃO/OBSCURIDADE SOBRE A PRÁTICA INSTITUCIONAL DA ‘VAGA CURTA’ E SEU IMPACTO DIRETO NA AFERIÇÃO DE DOLO/ERRO GROSSEIRO

Um dos pontos mais sensíveis e, ao mesmo tempo, mais determinantes para a correta compreensão do caso, foi praticamente ‘passado por cima’ no Acórdão Embargado, qual seja, a existência, na realidade operacional da agência, de um procedimento institucionalmente tolerado, a chamada ‘vaga curta’ e, o modo como esse contexto interfere, de forma direta, naquilo que é o verdadeiro núcleo do julgamento, a aferição de dolo ou, ao menos, de erro grosseiro.

Aqui não se está tentando romantizar irregularidades, nem transformar rotina administrativa em licença para descumprimento da lei.

O ponto é muito mais simples e, por isso, muito mais grave, quando esse Tribunal afirma que os Recorrentes atuaram ‘de forma consciente e voluntária’ e que ‘ajustaram indevidamente informações essenciais’, inclusive remetendo à peça 161, está-se atribuindo um sentido subjetivo à conduta.

Está dizendo, em linguagem corrente, que não foi um descompasso operacional, não foi um erro, não foi uma atuação condicionada por práticas internas, foi uma ação deliberada com conteúdo ilícito.

Pois bem, se o julgamento chega a essa conclusão, ele não pode ignorar, como ignorou, o elemento de contexto que a defesa colocou no centro desde o início e que dialoga exatamente com o critério da LINDB, qual seja, a ‘vaga curta’ não é um detalhe periférico, ela é, em termos de análise de imputação, o terreno onde se decide se houve dolo/erro grosseiro ou se houve atuação orientada por um padrão institucional, com margem de falha e pressões operacionais típicas de uma unidade previdenciária.

*A ‘vaga curta’, na perspectiva defensiva, sempre foi apresentada como aquilo que explica o **modus operandi**, tais como, fluxo acelerado, dinâmica de atendimento, organização interna, práticas toleradas, arranjos de trabalho para lidar com demanda reprimida e, sobretudo, a percepção subjetiva do servidor de que estava atuando dentro de uma forma de trabalho ‘normalizada’ na agência.*

Quando um agente atua sob um padrão institucional tolerado, isso não torna tudo automaticamente lícito, mas altera profundamente a pergunta jurídica correta, ou seja, a pergunta deixa de ser ‘houve resultado irregular?’ e passa a ser, o servidor agiu com dolo ou com erro grosseiro, ou agiu dentro de um ambiente que, embora imperfeito, induzia a um certo modo de execução do serviço?

E é aqui que o Acórdão Embargado se torna omissa e obscuro ao mesmo tempo.

Ele é omissa porque não enfrenta a tese como deveria, não diz se considera a 'vaga curta' inexistente, irrelevante, não comprovada, ou mesmo comprovada mas juridicamente incapaz de influenciar a responsabilidade.

Ele simplesmente conclui pela intencionalidade e pelo caráter voluntário, mas não presta contas do caminho lógico que leva dessa realidade operacional para o dolo/erro grosseiro, em um processo que impõe sanção e exige motivação densa, isso é um silêncio que pesa.

E ele é obscuro porque, ao não enfrentar esse ponto, deixa o julgador externo sem saber qual foi o filtro decisório utilizado, o Tribunal está afirmando que, mesmo existindo prática institucional, ela não afasta dolo? Está afirmando que a prática não existia? Está afirmando que não foi provada? Ou está afirmando que, ainda que existisse, os atos foram tão graves que configurariam erro grosseiro?

A Decisão não esclarece e, quando uma decisão sancionadora não esclarece o critério, ela abre espaço para a impressão, indesejada e juridicamente problemática, de que a responsabilidade decorreu do resultado, e não do elemento subjetivo, isso não é retórica, é o coração do art. 28 da LINDB.

Se o controle externo quer responsabilizar pessoalmente o agente, tem de mostrar por que aquela atuação foi dolosa ou, no mínimo, um erro grosseiro.

Mas 'erro grosseiro' não se presume, ele se demonstra, e a demonstração passa por olhar o que, naquele contexto, era razoável esperar do servidor, quais rotinas eram toleradas, quais eram as orientações internas, qual era o ambiente organizacional e quais eram as barreiras reais, inclusive sistêmicas, que determinavam o comportamento dos atores.

O problema do Acórdão é que ele faz uma afirmação definitiva sobre subjetividade, 'consciente e voluntária', mas não dialoga com o elemento que mais diretamente tensiona essa afirmação, qual seja, se havia uma prática institucional como a 'vaga curta', e se isso era conhecido e tolerado internamente, então a conclusão sobre dolo/erro grosseiro não pode ser enunciada como se fosse autoevidente.

Ela exige enfrentamento, exige dizer por que, apesar disso, os Recorrentes teriam atuado fora do padrão, exige dizer por que não se trata de erro de procedimento, falha de gestão ou deficiência de controle, exige dizer por que o caso não revela, no máximo, um problema sistêmico que também deveria aparecer na análise da responsabilidade, inclusive de chefia e de estrutura.

A Defesa, em essência, pede que esse Tribunal faça aquilo que ele ainda não fez, olhar a realidade operacional com a lente correta.

Não é para absolver por 'cultura interna', mas para impedir que o julgamento trate como dolo/erro grosseiro aquilo que pode ser explicado por contexto institucional e, assim, para impedir que se sancione por responsabilidade de resultado.

Por isso, esse é um vício clássico para embargos, a omissão não é sobre um detalhe, ela é sobre uma premissa essencial. Sem enfrentar a 'vaga curta', o Acórdão deixa incompleto o raciocínio que pretende sustentar a conclusão subjetiva e, em decisão sancionadora, raciocínio incompleto não é mero defeito formal, é falta de motivação suficiente. O que se requer, portanto, é que esse Colendo Tribunal de Contas da União supere essa omissão e esclareça, de maneira explícita e controlável:

(i) se reconhece a existência do procedimento institucional apontado;

(ii) qual o seu peso na aferição do elemento subjetivo;

(iii) por que, apesar desse contexto, estaria configurado dolo ou erro grosseiro;

(iv) como essa conclusão é individualizada para cada Embargante.

Se esse enfrentamento não for possível com base no acervo efetivo dos autos, a consequência jurídica é inevitável, não se sustenta sanção pessoal fundada em dolo/erro grosseiro sem demonstrar o elemento subjetivo e, por isso, impõe-se a correção do julgado, inclusive com efeitos modificativos.

2.1.4. OBSCURIDADE/CONTRADIÇÃO QUANTO AO NEXO CAUSAL E À INDIVIDUALIZAÇÃO DO QUANTUM: 'NEXO' AFIRMADO SEM MÉTODO EXPLÍCITO DE VINCULAÇÃO ENTRE CONDUTA E PARCELA DO DANO

O Acórdão Embargado afirma, em termos conclusivos, que haveria nexo entre a atuação dos Embargantes e o dano apurado, mas não revela como essa vinculação foi construída, nem qual foi o método utilizado para ‘amarrar’ cada parcela do débito a um comportamento concretamente imputável aos Recorrentes. E, num processo de natureza sancionatória, essa ausência não é um detalhe técnico, é um ponto de sustentação da própria validade do julgado.

Há uma diferença essencial entre dizer que ‘houve irregularidades’ e afirmar que ‘as irregularidades geraram dano imputável, em certo valor, a certo agente’. A primeira frase pode até ser compatível com um juízo genérico sobre falhas administrativas, já a segunda exige um raciocínio mais rigoroso, exige demonstrar:

(i) quais atos específicos foram praticados por cada Embargante;

(ii) por que esses atos são a causa juridicamente relevante do pagamento indevido e não fatores concorrentes como rotinas internas, falhas de gestão, deficiências de controle ou de sistema, e

(iii) qual a correspondência objetiva entre cada ato e cada componente do valor a ser ressarcido.

O que se verifica no Acórdão Embargado é que o ‘nexo’ aparece como uma espécie de conclusão pronta, mas sem o caminho de fundamentação que permita à Defesa e a qualquer controle externo, compreender a lógica de imputação. Em termos práticos, esse TCU afirma a responsabilidade e, ao mesmo tempo, não explicita o critério de cálculo que transforma a narrativa fática em quantificação individualizada do dano.

Isso se agrava porque o próprio histórico do caso demonstra que os números não são estáticos, o montante foi objeto de revisões e abatimentos relevantes ao longo do tempo, com reconhecimento posterior de legalidade/legitimidade de parte de situações inicialmente classificadas como irregulares.

Quando o cenário é esse, mais do que nunca, o Tribunal precisa indicar com transparência: o que ficou dentro, o que ficou fora, por quê, e como isso foi atribuído a cada Embargante.

Do modo como o Acórdão está redigido, permanece uma obscuridade incontornável, qual seja, o dano foi calculado por ‘pacotes’, por benefícios, por períodos, por NITs, por rubricas? Houve segregação entre o que foi efetivamente pago e o que não chegou a gerar desembolso? Houve depuração entre situações revertidas, reativadas, compensadas, devolvidas, ou reconhecidas em outra via? E, sobretudo, quando se conclui pela responsabilidade pessoal, qual foi o critério para afirmar que o resultado danoso decorreu da atuação voluntária e consciente dos Embargantes, e não de um ambiente institucional que condicionava procedimentos, fluxos e decisões, inclusive com falhas sistêmicas de controle?

Sem essa exposição, a imputação corre o risco de se tornar uma equação implícita, ou seja, ‘se houve concessões irregulares, logo há dano; se há dano, logo o agente responde por ele’.

Essa forma de raciocínio é precisamente o que precisa ser evitado no direito sancionador, porque substitui a demonstração do nexo por uma presunção baseada no resultado.

E é por isso que a obscuridade aqui não é meramente redacional, ela compromete a própria racionalidade do julgamento.

*Em termos objetivos, os Embargantes não pedem que esse TCU ‘refaça todo o processo’ sob a forma de embargos, ao contrário, pedem algo muito mais básico e juridicamente indispensável, que o Acórdão diga, de maneira clara e controlável, qual é o método de imputação causal e de quantificação, e como ele foi aplicado ao caso concreto para atribuir, aos Recorrentes, determinado **quantum** de ressarcimento, além das sanções correlatas, sem isso, não há individualização verdadeira, há apenas conclusão por presunção.*

Por essa razão, impõe-se o suprimento do vício, com esclarecimento expresso:

(a) do critério de cálculo e das rubricas efetivamente consideradas;

(b) da vinculação causal entre condutas atribuídas e cada parcela do dano;

(c) das exclusões realizadas (ou não) em razão de revisões administrativas/judiciais, devoluções e situações sem pagamento; e

(d) da individualização mínima das condutas, para que não se mantenha um ‘nexo’ afirmado por autoridade, mas não demonstrado por fundamentação.



Do exposto, para que se possa afirmar nexo causal e responsabilização patrimonial/sancionatória de modo válido, o Acórdão precisa explicitar, minimamente:

- (i) quais benefícios compõem o dano mantido;*
- (ii) quais períodos de pagamento integram cada parcela;*
- (iii) qual conduta concreta é atribuída ao Embargante Hudson em cada benefício;*
- (iv) qual conduta concreta é atribuída à Embargante Rosângela em cada benefício;*
- (v) qual parcela do dano decorre de cada ato imputado;*
- (vi) quais abatimentos, revisões e ajustes foram considerados; e*
- (vii) por que o regime de imputação, inclusive solidariedade, é aplicado naquele exato recorte fático.*

Sem essa decomposição, o ‘nexo’ deixa de ser demonstrado e passa a ser apenas presumido pelo resultado, o que é incompatível com a densidade de motivação exigida em julgamento sancionatório.

2.1.5. OMISSÃO/OBSCURIDADE QUANTO AO USO DE PROCESSOS JUDICIAIS SEM TRÂNSITO EM JULGADO COMO REFORÇO SANCIONATÓRIO

O Acórdão Embargado faz referência e atribui peso argumentativo a processos judiciais correlatos ainda não transitados em julgado, valendo-se deles como reforço para conclusões de alta carga sancionatória, especialmente quanto ao elemento volitivo.

Com a máxima vênia, isso exige enfrentamento explícito, eis que, processos judiciais pendentes podem, quando muito, ser mencionados como contexto informativo, mas não podem ser tratados como premissa definitiva para suprir lacunas probatórias e firmar, como se incontroverso fosse, dolo/erro grosseiro em sede sancionatória, sobretudo quando o próprio Acórdão também se apoia em narrativas administrativas (peça 161) e em instrução técnica superveniente (peça 251).

O vício aqui é de omissão/obscuridade, eis que, o Acórdão não delimita qual processo foi considerado, em que estágio se encontra, qual foi o peso lógico atribuído e, principalmente, como isso influenciou o resultado, ‘consciente e voluntária’.

Sem essa delimitação, cria-se um ‘atalho probatório’ incompatível com o dever de motivação reforçada em matéria sancionatória.

Requerem, pois, que esse Tribunal sane a omissão, delimitando expressamente o peso atribuído a tais processos judiciais sem trânsito, afastando-se qualquer utilização como premissa fechada de culpabilidade e de imputação subjetiva.

2.1.6. OMISSÃO SOBRE FATO SUPERVENIENTE RELEVANTE: PERDA DE UTILIDADE/REDUNDÂNCIA DE MEDIDAS CONSTRITIVAS (PEÇAS 248/249/250)

Há omissão grave e materialmente relevante quanto a fato superveniente que altera, de forma direta, o juízo de necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas constritivas e providências patrimoniais associadas ao caso.

As peças 248/249/250 revelam um dado objetivo, qual seja, a Advocacia Pública arquivou o procedimento instaurado para atender ao pedido de arresto/indisponibilidade formulado no âmbito desta TCE, não por desídia, mas por reconhecer a perda de utilidade do ato, porque já existe medida judicial efetivada de indisponibilidade de bens em ação correlata, ainda em curso, sem desfecho definitivo.

Em outras palavras, a própria estrutura Estatal responsável por viabilizar restrições patrimoniais reconheceu que, naquele quadro, a duplicação de providências seria redundante e desnecessária. Esse fato superveniente é juridicamente decisivo por três razões:

- (i) Vedação de excesso e necessidade concreta: medida constritiva não pode ser tratada como reflexo automático de uma conclusão sancionatória, muito menos como instrumento ‘acessório’ que se perpetua por inércia decisória.*

Se já há indisponibilidade judicial efetivada, a manutenção de um raciocínio que pressuponha a sua utilidade exige motivação reforçada demonstrando por que a providência adicional é necessária, qual risco atual pretende mitigar e qual vantagem real acrescenta.

Sem isso, a atuação passa a operar por 'acúmulo de garantias', convertendo-se em efeito sancionatório indireto antes de premissas definitivas.

(ii) Proporcionalidade e mínima intervenção: não se pode 'construir gravame' por sobreposição, a lógica de proteção do erário não autoriza uma escalada de constrições sem método.

Se o próprio Estado já reconheceu que existe medida judicial efetiva apta a resguardar o resultado útil, esse TCU tem o dever de enfrentar:

(a) qual é a utilidade prática de qualquer providência adicional;

(b) qual é o custo jurídico e social imposto aos responsáveis; e

(c) se não se está, na prática, transformando a constrição em sanção paralela, sobretudo quando os processos judiciais correlatos ainda não transitaram em julgado.

(iii) Coerência institucional e motivação reforçada: o Acórdão não pode ignorar o que seus próprios autos demonstram, as peças 248/249/250 integram os autos e demonstram que a persecução de constrição patrimonial já estava sendo tratada na via judicial, com medida efetivada.

Logo, ao decidir recurso que discute responsabilidade com efeitos severos, esse Tribunal não pode permanecer silente sobre o elemento que redefina o cenário de cautela patrimonial.

A omissão compromete a própria racionalidade do decisum, porque mantém um pano de fundo de 'necessidade de garantias' sem examinar que o próprio Estado já reconheceu a suficiência da garantia existente.

Por isso, requer-se o saneamento expresso da omissão, com pronunciamento específico sobre:

(a) a existência de indisponibilidade judicial efetivada e sua suficiência;

(b) a inutilidade/redundância de novas providências constritivas no âmbito desta TCE; e

(c) o impacto desse dado superveniente na proporcionalidade das consequências patrimoniais e sancionatórias mantidas.

E, sendo reconhecida a ausência de motivação reforçada e a redundância de constrições, requer-se que tal saneamento produza efeitos modificativos, para afastar excessos e impedir que medidas patrimoniais funcionem como efeito sancionatório indireto por simples sobreposição de garantias.

A omissão é tanto mais grave porque os Embargantes sequer puderam contraditar, no momento oportuno, a leitura técnica consolidada na peça 251 e na anuência ministerial, que conduziram o julgamento sem enfrentar a proporcionalidade das consequências patrimoniais à luz do quadro superveniente comprovado.

2.1.7. OMISSÃO/OBSCURIDADE NA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES: AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS EXPLÍCITOS E DE PONDERAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIAS

Também há omissão/obscuridade quanto aos critérios de dosimetria das sanções aplicadas, multa e demais efeitos sancionatórios.

O Acórdão mantém consequências gravosas sem explicitar, de forma transparente, quais critérios objetivos foram utilizados para fixação e para individualização por agente, nem como foram ponderadas circunstâncias relevantes alegadas desde o Recurso de Reconsideração, tais como, ausência de vantagem pessoal, contexto operacional, controvérsia sobre rotinas internas, necessidade de individualização de condutas e parcelas.

Em especial, o Acórdão precisa explicitar:

(a) o critério de gradação adotado;

(b) a proporcionalidade entre gravidade, contexto e sanção;

(c) a individualização por agente (Hudson e Rosângela), com fundamentos próprios; e

(d) a razão pela qual circunstâncias relevantes, tais como, ausência de vantagem pessoal, controvérsia operacional e necessidade de recorte por benefício/período/parcela não conduziram a modulação/mitigação.

Em matéria sancionatória, não basta afirmar que ‘há responsabilidade’, é indispensável revelar o itinerário lógico da dosimetria, por que aquela sanção, naquela medida, para cada responsável, e por que não se aplicaram critérios de modulação, mitigação ou individualização mais estrita diante do quadro fático controvertido e da ausência de premissas definitivas em outras esferas.

Requerem, assim, que esse Tribunal supra a omissão, explicitando critérios de dosimetria e individualização, com eventual redimensionamento caso se reconheça a insuficiência da fundamentação atual.

3. DOS EFEITOS INFRINGENTES

*Os vícios apontados não são meramente formais, a supressão de contraditório sobre fundamentos determinantes (peças 251 e 253), o tratamento da peça 161 como prova plena de elemento volitivo, a ausência de método de individualização do nexo/**quantum**, e o uso de processos judiciais sem trânsito como reforço sancionatório atingem o núcleo lógico do Acórdão embargado.*

Sanadas tais omissões/contradições/obscuridades e, principalmente, restituído o contraditório útil, é inevitável que o resultado possa ser modificado, seja pela anulação do julgamento para reabertura do contraditório, seja pelo redimensionamento das imputações patrimoniais e sancionatórias por insuficiência de motivação individualizada.

4. DO PREQUESTIONAMENTO (PARA FINS DE CONTROLE)

*Para fins de eventual controle, requerem pronunciamento expresso sobre a observância do devido processo, contraditório e ampla defesa e do dever de motivação reforçada em matéria sancionatória, especialmente quanto à necessidade de individualização do elemento subjetivo e do nexo/**quantum**, bem como, sobre a impossibilidade de uso de processos judiciais sem trânsito em julgado como premissa definitiva de responsabilização.*

5. DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requerem:

(i) o conhecimento e acolhimento dos presentes Embargos de Declaração;

(ii) pedido principal: o reconhecimento da nulidade do julgamento do Recurso de Reconsideração por cerceamento de defesa, diante da ausência de intimação para manifestação sobre a peça 251 (adotada como relatório) e sobre o parecer do MP/TCU (peça 253), com a consequente anulação do Acórdão embargado no ponto em que julgou o Recurso de Reconsideração, a reabertura do contraditório em prazo razoável e novo julgamento após a manifestação da defesa;

(iii) subsidiariamente, caso não se entenda pela nulidade, que esse Tribunal supra, de modo expresso, as omissões/contradições/obscuridades apontadas, em especial:

a) esclarecendo o peso probatório e o cotejo crítico da peça 161;

b) enfrentando de modo metodológico e individualizado o elemento subjetivo (dolo/erro grosseiro), evitando imputação por resultado;

c) enfrentando a tese da ‘vaga curta’ como contexto institucional relevante à culpabilidade qualificada;

*d) explicitando o método de nexo causal e de individualização do **quantum** (benefício/período/parcela/ato imputado a cada embargante);*

e) delimitando o peso lógico conferido a processos judiciais sem trânsito;

f) pronunciando-se sobre a utilidade/necessidade e proporcionalidade de medidas constritivas à luz das peças 248/249/250;



g) explicitando critérios de dosimetria e individualização das sanções;

(iv) reconhecida a insuficiência de fundamentação atual, ou a inadequação de premissas, requerem sejam atribuídos efeitos infringentes, com o consequente redimensionamento/afastamento das imputações patrimoniais e sancionatórias, na extensão cabível;

(v) seja consignado que os embargos não têm caráter protelatório, pois buscam sanar vícios decisórios relevantes à validade do julgamento.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste colegiado os embargos de declaração opostos por Hudson Carlyle Santos Batista e Rosângela da Cunha Alves Carlyle contra o Acórdão 268/2026-Plenário, proferido em sede de recurso de reconsideração, que foi conhecido e teve seu provimento negado.

2. O processo trata originalmente de tomada de contas especial, por meio da qual o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenou-os ao ressarcimento de débito e à aplicação de multa e os inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, em razão de fraude na concessão de benefícios previdenciários ocorrida na Agência da Previdência Social de Campinas/SP.

3. Irresignados com o resultado da deliberação originária e com a negativa de provimento em recurso de reconsideração, os responsáveis alegam, em síntese:

(i) nulidade processual por cerceamento de defesa, em razão de suposta ausência de intimação para se manifestarem sobre a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), adotada como relatório no voto condutor do acórdão embargado (peça 251), e sobre o parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 253);

(ii) omissões e obscuridades quanto à base probatória, ao elemento subjetivo (dolo ou erro grosseiro), ao procedimento denominado “vaga curta”, ao nexo causal e à individualização do *quantum* do débito;

(iii) omissão sobre fato superveniente consistente no arquivamento, pela Advocacia-Geral da União, de procedimento de arresto instaurado no âmbito desta tomada de contas especial, em razão de indisponibilidade judicial já efetivada em ação correlata; e

(iv) omissão/obscuridade quanto ao peso conferido a processos judiciais pendentes de trânsito em julgado e quanto à dosimetria das sanções.

4. Os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição e omissão, bem como para corrigir eventual erro material. No presente caso, não se vislumbra nenhuma dessas hipóteses.

I – Da alegada nulidade por cerceamento de defesa

5. Os embargantes sustentam, em síntese, que o relator adotou como relatório a instrução da AudRecursos (peça 251) sem que a defesa fosse previamente intimada para se manifestar sobre ela e sobre a manifestação do MPTCU (peça 253), o que configuraria supressão do contraditório substancial e nulidade do julgamento.

6. O argumento não procede. A alegação, ademais, é absolutamente idêntica à que os próprios embargantes apresentaram nos embargos opostos ao Acórdão 625/2025-Plenário, julgados por meio do Acórdão 1.252/2025-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler). Naquela oportunidade, restou expressamente consignado que, nos termos do art. 160, *caput* e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do



TCU, as alegações de defesa e as razões de justificativa são admitidas dentro do prazo fixado na citação ou na audiência, sendo que, desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos, considerando-se encerrada essa etapa no momento em que o titular da unidade técnica emite seu parecer conclusivo. Não há previsão legal ou regimental para intimação específica da parte para se manifestar sobre a instrução técnica ou sobre o parecer do MP/TCU.

7. Em suma, o recurso de reconsideração, por sua vez, segue rito próprio: a unidade instrutora analisa as razões recursais e elabora instrução, que é submetida ao MPTCU e, a seguir, ao relator para julgamento. Não há, em nenhuma fase desse rito, previsão de nova abertura de prazo à parte para contestar a instrução técnica recursal. O procedimento adotado está em plena conformidade com a legislação e com a prática reiterada deste Tribunal.

II – Das alegadas omissões e obscuridades sobre o mérito

8. Os embargantes sustentam que o acórdão embargado teria sido omissivo ou obscuro quanto: (a) ao tratamento da peça 161 (relatório do tomador de contas) como prova plena do elemento subjetivo; (b) à demonstração do dolo ou erro grosseiro; (c) ao impacto da prática da “vaga curta” na aferição da culpabilidade; e (d) ao nexo causal e à individualização do *quantum* do débito. Nenhum desses pontos configura vício a ser sanado em sede de embargos declaratórios.

9. O voto condutor do Acórdão 268/2026-Plenário enfrentou expressamente todas essas questões. Quanto à prescrição, foram detalhados os marcos interruptivos e confirmado que o prazo não se esgotou. Quanto ao elemento subjetivo e ao nexo causal, registrei que o relatório do tomador de contas demonstra que os recorrentes, de forma consciente e voluntária, concederam diversas aposentadorias a pessoas que não preenchiam os requisitos legais, mediante a inserção de dados irregulares nos sistemas informatizados do INSS, sendo que essa conclusão foi corroborada por sentença judicial proferida na Ação Penal 5012887-60.2019.4.03.6105. Quanto à “vaga curta”, consignei que tal prática não autorizava, em nenhuma hipótese, a inserção de dados falsos para concessão de benefícios indevidos, entendimento reafirmado expressamente na sentença penal.

10. Vale destacar que esses mesmos temas foram enfrentados, de modo ainda mais detalhado, pelo Acórdão 625/2025-Plenário e pelo Acórdão 1.252/2025-Plenário, que julgou os primeiros embargos opostos neste processo. Naquela assentada, o relator originário transcreveu extensos trechos da sentença criminal afastando a tese da “vaga curta”, explicitou os critérios de dosimetria das sanções e rebateu, ponto a ponto, os argumentos de ausência de dolo e de cerceamento de defesa. A sequência de deliberações neste processo revela que os embargantes renovam, em cada recurso, as mesmas alegações de mérito, buscando, pela via inadequada dos embargos declaratórios, a rediscussão do que já foi decidido.

III – Do alegado fato superveniente

11. Os embargantes apontam omissão do acórdão embargado sobre o arquivamento, pela Advocacia-Geral da União, do procedimento de arresto de bens instaurado para dar cumprimento ao subitem 9.8 do Acórdão 625/2025-Plenário, em razão da existência de indisponibilidade judicial prévia sobre o patrimônio dos responsáveis, nos autos de ação que tramita no Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

12. A alegação também não configura vício a ser sanado. O recurso de reconsideração tinha por objeto a reanálise do julgamento das contas e das sanções aplicadas – e não a eficácia de medidas cautelares ou a necessidade do arresto. A existência de indisponibilidade judicial prévia é, quando muito, circunstância que pode ser considerada na fase de execução do acórdão condenatório, sendo desnecessário pronunciamento expresso a esse respeito no julgamento do mérito recursal. Não há, portanto, qualquer omissão do acórdão embargado sobre ponto que este devesse enfrentar.



IV – Do uso de processo penal sem trânsito em julgado e da dosimetria das sanções

13. Os embargantes alegam, ainda, que o acórdão embargado teria sido obscuro ao usar processo judicial sem trânsito em julgado como reforço sancionatório, sem delimitar o peso a ele atribuído, e teria incorrido em omissão quanto à dosimetria das sanções.

14. Tampouco assiste razão aos embargantes nesse ponto. A sentença condenatória na ação penal foi mencionada como elemento de reforço – e não como fundamento exclusivo – da conclusão sobre o elemento volitivo. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que é lícita a utilização de informações e documentos obtidos em processos de outras esferas investigativas como subsídio probatório nos processos do TCU, desde que os elementos sejam submetidos ao contraditório no âmbito do Tribunal (Acórdão 3.719/2025-1ª Câmara, Rel. Ministro Benjamin Zymler), o que efetivamente ocorreu neste caso.

15. Quanto à dosimetria, os critérios de fixação das multas e da inabilitação foram explicitados, de forma pormenorizada, no voto condutor do Acórdão 625/2025-Plenário, confirmados pelo Acórdão 1.252/2025-Plenário e mantidos pelo acórdão ora embargado. Não há omissão: o recurso de reconsideração não veiculou argumento novo, específico e suficiente para alterar a dosimetria fixada, razão pela qual as sanções foram integralmente mantidas.

V – Conclusão

16. Diante de todo o exposto, reforço que os argumentos apresentados nos embargos revelam, em sua essência, o inconformismo dos embargantes com o resultado do julgamento, e não a indicação de vícios passíveis de correção pela via dos embargos declaratórios, que devem ser conhecidos e rejeitados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1140/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.982/2024-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
3. Embargantes: Hudson Carlyle Santos Batista (903.758.238-91) e Rosângela da Cunha Alves Carlyle (315.611.602-53)
4. Unidade: Gerência Executiva do INSS – Campinas/SP – INSS/MPS
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Peterson Luiz Rovai (OAB/SP 415.350), representando os embargantes
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Hudson Carlyle Santos Batista e Rosângela da Cunha Alves Carlyle contra o Acórdão 268/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e negou provimento a recurso de reconsideração que, por sua vez, tinha por objeto a irresignação dos responsáveis diante do julgamento pela irregularidade de suas contas, da



condenação ao ressarcimento de débito e da aplicação de multa, bem como da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, em razão de fraude na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar esta deliberação aos embargantes e à Gerência Executiva do INSS – Campinas/SP – INSS/MPS.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1140-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 025.115/2025-1

Natureza: Representação

Unidade: Caixa Econômica Federal

Representante: Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CONTRATO FIRMADO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA LOCAÇÃO DO EDIFÍCIO COMPLEXO PO 1000, SITUADO NO SETOR BANCÁRIO SUL (SBS), EM BRASÍLIA/DF. INEXISTÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS COMPARATIVOS. DESNECESSIDADE DA LOCAÇÃO, À LUZ DA TAXA DE OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS ATUALMENTE DISPONÍVEIS, BEM COMO DA EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO COLABORADORES X ESPAÇO FÍSICO. RAZOABILIDADE DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA CAIXA. IMPROCEDENTE. ARQUIVAMENTO.



RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 74-76):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 10.140/2025, celebrado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e a Paulo Octavio Empreendimentos Imobiliários Ltda. (CNPJ 54.038.593/0001-04), em 16/9/2025, prevendo: prazo de 180 dias para adequação da área privativa do imóvel a ser locado (Edifício Complexo PO 1000, no Setor Bancário Sul - SBS, Quadra 1, Bloco A, Lote 31, em Brasília/DF, destinado à instalação de novo prédio administrativo da Caixa), vigência inicial da locação por sessenta meses a partir da data fixada em termo aditivo, firmado após cumpridas as exigências prévias à locação e realizado o aceite pela Caixa, e valor mensal de locação de R\$ 2.500.000,00 (peça 11, p. 3-4, 6-8).*
2. *A contratação em questão é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e não foi utilizada plataforma eletrônica para seleção do fornecedor. Não houve pagamentos à contratada, sendo previsto o início da locação para 14/3/2026.*

HISTÓRICO**Alegações e pedido do representante**

3. *Advinda de procedimento de apuração preliminar (TC 022.947/2025-6), em que o MPTCU solicitara e obtivera esclarecimentos da Caixa sobre questões relacionada à contratação em tela, a presente representação questionou as **insuficientes justificativas da Caixa para a locação, que não teriam considerado devidamente os impactos do teletrabalho integral ou parcial**, a reduzir a demanda por estações físicas e flexibilizar a ocupação dessas estações de trabalho via compartilhamento, revezamento etc. (peça 1, p. 1-2).*
4. *Ademais, apresentou os seguintes questionamentos (peça 1, p. 3-10):*
 - a) **possível contradição com a Consulta Pública:** a Caixa buscou ‘imóvel pronto’ em Brasília, preferencialmente no centro e próximo às unidades da sua Matriz, com ‘idade aparente de 10 anos’, enquanto o imóvel selecionado possui 65 anos de idade real, a idade então de Brasília (peça 4, p. 5 e 98);
 - a.1) tais requisitos de ‘imóvel pronto’, ‘idade aparente de até dez anos’ (peça 4, p. 98) e a classificação do imóvel como de alto padrão só são cumpridos por ficção técnica, abordagem hipotética, quando se consideram reformas integralmente concluídas e o espaço então abandonado pronto à ocupação (situação paradigma considerada no laudo de avaliação, à peça 4, p. 2 e ss.);
 - b) **distorções no valor do aluguel por metro quadrado:** considerando apenas a área privativa de escritórios (24.039,91 m²), o custo mensal da locação é cerca de R\$ 104,00/m², muito acima do patamar médio de R\$ 69,00/m² encontrado para os imóveis situados no Setor Bancário Sul (SBS) em que se localiza o imóvel (peça 1, p. 5, extraído do laudo à peça 4, p. 38-48);
 - b.1) o preço de locação contratado se dissocia da realidade mercadológica do setor em que localizado o imóvel (SBS), especialmente porque (i) o próprio laudo reconhece o processo de desvalorização estrutural do SBS; (ii) o preço baseou-se em amostra que agrupou setores heterogêneos, elevando a média obtida; e (iii) o redutor aplicado pelo avaliador é mero ajuste discricionário que não neutraliza o viés da metodologia utilizada;
 - c) **escolha de proposta economicamente desvantajosa:** foram descartadas propostas de imóveis prontos ou a entregar em 2026 que proporcionariam economia bastante superior à economia estimada advinda da localização próxima aos prédios da Matriz (R\$ 1,9 milhão por ano - item 6.5.9 à peça 6, p. 15), conforme comparativo entre duas propostas vantajosas e a proposta aceita (peça 6, p. 7-8): e
 - d) **alta rentabilidade para o locador**, sendo o aluguel sobre o preço do imóvel (R\$ 2,5 milhões/R\$ 291,1 milhões) de 0,85%, superior em aproximadamente 46% a média do mercado imobiliário comercial de

Brasília, situado em faixa típica de operações privadas de maior risco e não de contratos lastreados por ente público de alta solvabilidade (capacidade de adimplência), importando financiamento indireto do locador pela Caixa com payback (tempo de retorno) acelerado do investimento privado, considerando que o imóvel foi adquirido pelo locador por R\$ 85 milhões e o custo para ele de retrofit (adaptação e modernização) é de R\$ 53 milhões (R\$ 2.200,00/m²), representando investimento total do proprietário de R\$ 138 milhões;

d.1) com o aluguel de R\$ 2,5 milhões mensais, o contrato gera fluxo nominal de aproximadamente R\$ 150 milhões ao longo de 60 meses, valor suficiente para: (i) amortizar integralmente o capital investido pelo locador em menos de cinco anos; e (ii) assegurar-lhe, ao final do contrato, a permanência na posse de um imóvel totalmente modernizado, funcional e significativamente valorizado, sem qualquer contrapartida patrimonial à Caixa; e

e) **discrepância entre as estimativas da Caixa e do locador para o custo do retrofit**, tendo a Gelog3/Caixa estimado esse custo em R\$ 53 milhões (R\$ 2.200,00/m²) e o grupo Paulo Octávio assumido investimento estimado em R\$ 141,9 milhões (peça 6, p. 14), sem ocorrência de questionamento, auditoria ou depuração dessa diferença de R\$ 89 milhões pela Caixa, diferença que resulta remuneração superestimada ao locador, via taxa de retorno elevada e dissociada de parâmetros técnicos razoáveis, configurando indício de sobrepreço e enriquecimento privado indevido; e

e.1) a grande valorização esperada para o imóvel (R\$ 260 milhões – peça 4, p. 15) parece incompatível com a sua liquidez avaliada entre baixa e normal (peça 4, p. 1).

5. O representante considerou presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica (gravidade dos indícios de irregularidade apontados) e do perigo da demora (elevado valor contratado e não-ocupação ainda do imóvel locado), para solicitar ao TCU a adoção de medida cautelar suspensiva da execução financeira do contrato e a realização de oitiva abarcando a necessidade da contratação, a evolução da relação colaboradores X espaço físico desde 2019 e os possíveis prejuízos decorrentes da opção adotada em relação a outras alternativas (peça 1, p. 11-12).

Instrução inicial e despacho do relator

6. Às peças 12 e 13, esta Unidade Técnica (UT) examinou os requisitos de admissibilidade – entendendo estarem presentes – e, quanto aos pressupostos para adoção da medida cautelar pleiteada, considerou inconclusivas as análises dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e afastado o pressuposto do perigo da demora reverso, e propôs oitiva prévia da Caixa para que se manifestasse sobre tais pressupostos e diligência a ela em suma sobre (a) estudos sobre a redução dos espaços físicos em 2019 e a expansão depois, (b) evolução da relação colaboradores X espaço físico desde 2019, (c) parâmetros para a definição do raio de 5 km da rodoviária como localização aceitável do imóvel locado, (d) metragem das áreas privativas, comuns e totais dos prédios administrativos objeto do comparativo apresentado; (e) informações sobre o estágio da execução contratual, sobre sua essencialidade e premência e possibilidade de suspender o contrato até apreciação definitiva do contrato.
7. À peça 14, sobreveio despacho do relator do feito, no qual ponderou fatos e circunstâncias atenuantes dos questionamentos: a existência de movimento recente de retorno ao trabalho presencial; a previsão contratual de entrega do imóvel à Caixa conforme projeto arquitetônico e memorial descritivo validados pela sua área técnica; a metodologia relativamente simplificada do representante para questionar a avaliação do imóvel (enquanto o laudo de avaliação baseou-se em amostra de 319 imóveis no Plano Piloto de Brasília, aplicando regressão linear múltipla, o MPTCU limitou-se à média aritmética de pouco mais de vinte locações no setor urbano do imóvel contratado, SBS, sendo parte dessa amostra referente a salas comerciais e não edifícios inteiros); e a proximidade geográfica do imóvel contratado (PO 1000) dos demais prédios administrativos da Caixa, tendente a favorecer ganhos operacionais.
8. Diante disso, o relator decidiu essencialmente: (a) conhecer da representação; (b) realizar a oitiva da Caixa para se manifestar sobre os questionamentos do representante, notadamente sobre a necessidade da locação frente à taxa de ocupação dos imóveis disponíveis, evolução da relação colaboradores X espaço físico e não-escolha de edificações mais afastadas e com menor custo de locação; e (c) realizar diligência à Caixa sobre estudos relativos à ocupação dos espaços físicos em Brasília, sobre os parâmetros para definição do imóvel a ser locado e sobre a possibilidade de suspender a contratação, o estágio da reforma e



previsão para iniciar a locação.

9. *Promovidas as medidas preliminares determinadas pelo relator do feito, passa-se a analisar as respostas apresentadas, ponto a ponto, no tópico seguinte.*

EXAME TÉCNICO

II. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

10. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.*

II.1. Perigo da demora

11. *Não está configurado o pressuposto do perigo da demora, por se tratar de contratação não decorrente de registro de preço, cujo contrato já foi assinado, prevendo o serviço básico de locação do imóvel por sessenta meses iniciando já em março/2026.*

II.2. Perigo da demora reverso

12. *Quanto ao perigo da demora reverso, está configurado a presença do pressuposto por se tratar de contratação de serviço essencial ao bom funcionamento das atividades da unidade jurisdicionada (UJ) e já contar com avançados investimentos da contratada para adequação do imóvel às necessidades específicas da contratante locatária, a Caixa.*

II.3. Plausibilidade jurídica

13. *Foram encaminhados, em 19/1/2026, ofícios de oitiva e diligência à UJ (peças 15 e 16) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Caixa apresentou os documentos acostados às peças 19-72. Segue a análise dos pontos questionados.*

Primeiro ponto da oitiva (item 35.b.1 à peça 14): *necessidade da locação, à luz da taxa de ocupação dos espaços atualmente disponíveis*

Fundamento legal/jurisprudencial: *princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 19, p. 2-9):

14. *A Caixa argumenta que há déficit significativo de postos de trabalho (entendidos como locais físicos e funcionais para desempenho das atividades pelos colaboradores) em Brasília, mesmo considerando o trabalho remoto, e que isso compromete segurança, ergonomia, operação e a estratégia de retomada presencial/híbrida, considerando os seguintes fatos:*

a) houve crescimento do quadro de pessoal lotado em unidades administrativas de Brasília-DF, de 8.673 empregados (em 2019) para 13.233 (em 2025), representando aumento de 4.560 funcionários (cerca de 53%).

b) houve redução dos espaços disponíveis, devido à devolução de imóveis, inclusive um prédio com 2.147 postos, reduzindo os postos de trabalho administrativos em Brasília, de 10.014 (2019) para 9.191 (2025), redução que ocorreu na contramão do crescimento quantitativo de empregados;

c) o crescimento do número de empregados diante da redução de postos de trabalho gerou déficit atual de 4.042 estações de trabalho: 13.233 empregados para apenas 9.191 postos disponíveis;

d) além disso, desses 9.191 postos, 837 precisarão ser removidos dos edifícios Matriz I (que tem taxa de ocupação de 130%) e Filial II (104%) para adequar normas de conforto e segurança, o que reduzirá a capacidade total para 8.354 postos;

e) a superlotação crítica desses edifícios causa, especialmente na Matriz I, elevadores sobrecarregados e filas frequentes, risco de descumprimento da NBR 5665 (transporte vertical), sanitários insuficientes para a densidade populacional e impacto na ergonomia e na segurança;

f) embora o trabalho remoto atenuie o problema da alta densidade de ocupação, não elimina a necessidade de expansão de áreas físicas, visto que a modalidade não é adequada para todos os empregados nem para todas as atividades, o regime híbrido foi definido como padrão (conforme perfil do empregado e da atividade, trabalho remoto em até três dias por semana para empregados sem função gerencial e até um dia por semana para empregado com função gerencial) e o trabalho remoto integral é excepcional;

g) Brasília concentra cerca de 50% de todo o contingente remoto do país e a insuficiência de postos de trabalho na capital impossibilita a expansão do trabalho presencial quando necessário e mesmo a transição para o trabalho híbrido, opção estratégica e normatizada da Caixa para equilibrar as vantagens dos modelos presencial e remoto;

h) terceirizados (principalmente residentes especializados em Tecnologia da Informação - TI), estagiários e aprendizes pressionam ainda mais essa situação de falta de espaços, aumentando a circulação diária de mais de 3.400 pessoas (500 estagiários, 521 aprendizes e 2.460 terceirizados), os estagiários e aprendizes trabalham meio período e compartilham estações de trabalho (demandando na prática cerca da metade de seus postos); e

i) a transformação digital tem exigido aumento do quantitativo de prestadores profissionais de TI, sendo observada a necessidade imediata de mais postos em Brasília; e

Análise:

15. Nos subitens do item 14 retro, a Caixa argumenta, em suma, que não tem capacidade física para operar adequadamente sem um novo prédio, em razão de: haver superlotação estrutural em dois de seus prédios; haver déficit real de mais de quatro mil postos; o trabalho remoto não eliminar a necessidade de espaço; as condições atuais comprometerem normas de segurança, ergonomia e operação; a estratégia da empresa exigir migração de parte do contingente remoto para o modelo híbrido; e haver expansão contínua e imediata da força de trabalho, especialmente de TI.
16. Tais argumentos se mostram razoáveis e relacionados com a evolução da taxa de ocupação dos imóveis atuais ocupados pela Caixa, a teor do solicitado em oitiva, legitimando a demanda da Caixa por nova locação de imóvel.
17. O representante questionou que o trabalho remoto (parcial e/ou integral) não teria sido devidamente considerado nas justificativas da Caixa para a nova demanda de locação (item 3 retro). Nada obstante, da explanação da Caixa, o que se vê é que tal regime, para além da sua clássica função instrumental de gestão de pessoal, provavelmente contribuiu para o surgimento do problema (a partir da devolução de imóveis – 14.b supra) como também na sequência contribuiu para atenuá-lo, considerando o elevado contingente de empregados em Brasília nesse regime de trabalho (de forma integral ou parcial) nos últimos anos, em torno de 50% dos empregados da área administrativa da capital e no mesmo patamar em relação a todos sob esse regime no país (peça 19, p. 5).
- 17.1. Nada obstante as inúmeras vantagens potenciais do trabalho remoto (aumento da produtividade, economia de tempo, redução de fluxos urbanos etc.), tendo sido correlacionado positivamente com a renda per capita em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (vantagens e estudo citados no artigo publicado em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-teletrabalho-e-um-modelo-de-regimes-alternativos>), esse regime de trabalho não deve ficar refém da situação ora em debate (escassez de postos/estações de trabalho em relação ao quantitativo de empregados e colaboradores), sob pena de trazer resultados inversos aos esperados, notadamente o aumento de satisfação e da produtividade.
- 17.2. Como visto no citado artigo, a essência do teletrabalho (ou do trabalho remoto) é a sua flexibilidade, a convivência com outros regimes e a sua facultatividade, atributos que incluem a alternância com o regime híbrido ou presencial e mesmo o direito de quem está em regime remoto à eventual presencialidade, circunstâncias que potencializam suas vantagens. Tais características são obviamente tolhidas ou dificultadas em situações de trabalho remoto definido em função da premente escassez de postos de trabalho e não dos relevantes aspectos de gestão de pessoal, como desempenho e perfil dos empregados e das atividades.
- 17.3. Assim, não se mostraria produtora se cogitar expandir ou mesmo manter o quantitativo de colaboradores no regime de trabalho remoto integral em função da carência de postos de trabalho presencial, muito menos de forma sistemática e duradoura, quando há orientação normativa e estratégica

da Caixa de predominância do regime híbrido, a exemplo de outras instituições com a mesma tendência. Nessas circunstâncias, a prospecção sobre efeitos e capacidade do trabalho remoto integral para sanear insuficiência de estações de trabalho denota ser ineficaz ou improvável.

18. Ainda que se possa questionar inconstância e/ou fragilidades na política de ocupação dos imóveis e dos regimes laborais na Caixa, há que se ter em conta ao menos dois fatores externos: a recente pandemia do Covid-19 e seus efeitos forçados de adaptação laboral e a regulação mais rígida para bancos do segmento S1 (classificação do Banco Central do Brasil – Bacen para os bancos de maior porte e/ou atividade internacional relevante), em relação aos investimentos imobilizados.
19. Como é notório, a referida pandemia resultou na ampla adoção do trabalho remoto integral, desocupando estações de trabalho e espaços prediais, por consequência, contribuindo para a devolução de imóveis alegada no item 14.b retro e referenciada no item 17 retro. Por sua vez, a opção pela locação é estratégica e até necessária para a Caixa, enquanto instituição financeira, evitando a imobilização de ativos e os seus efeitos de afetar a liquidez, a margem financeira e o capital regulatório (afetando o Índice de Basileia), contribuindo para sua flexibilidade operacional, financeira e patrimonial, a teor do explanado pela Caixa à peça 19, p. 19-20.
20. Considerando todo o contexto acima exposto, os demonstrativos numéricos da Caixa (apresentados neste item de oitiva e no próximo - item 21 adiante) sobre a expressiva falta de postos de trabalho para atender ao quantitativo de empregados e colaboradores administrativos tendem a legitimar a necessidade da locação em tela.
- 20.1. Dessa forma, considera-se justificado esse tópico da oitiva.

Segundo ponto da oitiva (item 35.b.2 à peça 14): evolução da relação colaboradores x espaço físico

Fundamento legal/jurisprudencial: princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação

Manifestação da UJ (peça 19, p. 2-9):

21. A Caixa argui que, entre 2019 e 2025, houve um crescimento expressivo do número de colaboradores em Brasília ao mesmo tempo em que reduziu a quantidade de postos de trabalho disponíveis, gerando uma situação de saturação estrutural. Os fatos e números apresentados foram os seguintes:
 - a) crescimento acelerado do número de colaboradores, entre 2019 e 2025: os empregados em áreas administrativas de Brasília passaram de 8.673 para 13.233 (+ 4.560 pessoas/+ 53%), o crescimento foi contínuo desde 2021, com forte aceleração depois de 2022;
 - b) redução de postos de trabalho no mesmo período (devolução de imóveis): em 2019 havia 10.014 postos e em 2025, apenas 9.191, representando perda de 823 postos;
 - c) déficit real entre pessoas e estações de trabalho: 13.233 empregados para 9.191 postos disponíveis, déficit de 4.042 postos, situação agravada porque 837 postos precisarão ser retirados dos prédios Matriz I e Filial II para adequação às normas de conforto e segurança, reduzindo a capacidade total para 8.354 postos;
 - d) a ocupação física dos prédios está acima do limite técnico:

Edifício	Capacidade máxima	Ocupação atual	% ocupação
Matriz I	2.500	3.250	130%
Filial II	2.160	2.247	104%
Filial I	1.462	1.450	99,18%
Matriz II	2.340	2.258	96,50%
 - e) a adoção do trabalho remoto atenuou, mas não resolveu o problema, pois os prédios continuam superlotados, não há como adotar plenamente o modelo híbrido (que é o padrão institucional) por falta de estações para receber os empregados parte da semana;
 - f) o aumento de estagiários, aprendizes e terceirizados (principalmente de TI), atualmente 500 estagiários, 521 aprendizes e 2.460 terceirizados (especialmente de TI) em Brasília, aumenta a pressão por espaço físico; e



g) os problemas estruturais decorrentes da superlotação são filas e sobrecarga dos elevadores, descumprimento potencial de normas (NBR 5665, NR 24), sanitários insuficientes, piora da ergonomia, conforto e segurança e impacto na produtividade diária, a par da impossibilidade de se avançar no modelo híbrido.

Análise:

22. A explanação sobre o presente ponto de oitiva praticamente repete a maior parte da explanação da Caixa sobre o ponto anterior (item 14 retro), dada a sua conexão direta, razão por que se incorporam os presentes dados e esclarecimentos à análise anterior que concluiu pela plausibilidade da resposta da UJ para justificar a contratação locacional em tela.

- 22.1. Dessa forma, considera-se justificado esse tópico da oitiva.

Terceiro ponto da oitiva (item 35.b.3 à peça 14): não escolha de edificações mais afastadas, mas com menores custos de locação

Fundamento legal/jurisprudencial: princípios da economicidade e da motivação

Manifestação da UJ (peça 19, p. 9-25):

23. A Caixa argui razões estratégicas para não escolher imóveis mais distantes, buscando justificar por que não faz sentido deslocar a Matriz para áreas mais afastadas, mesmo que o aluguel possa ser menor. Nesse sentido, alega que a escolha de imóvel mais distante:

a) traria prejuízo à integração institucional: a Matriz funciona de forma integrada e ensejando constante deslocamento de diretores, gerentes nacionais, executivos e coordenadores entre Matriz I, II e Filial, de forma que o distanciamento geraria perda de eficiência, aumento de tempo de deslocamento, maior custo logístico, e redução de produtividade;

b) suscitaria aumento de custos operacionais, aumentando despesas com veículos, transporte por aplicativo, deslocamento de equipes de manutenção, limpeza e segurança, impedindo ou dificultando o atual compartilhamento de equipes e dos contratos;

c) dificultaria o acesso dos empregados, já que a Rodoviária do Plano Piloto é o principal hub de transporte público do DF e, colocar a nova Matriz longe desse centro, prejudicaria empregados, terceirizados, estagiários, clientes e parceiros, inclusive contrariando políticas de mobilidade sustentável (Environmental, Social and Governance - ESG); e

d) desperdiçaria a vocação institucional e a presente revitalização urbana do local escolhido, posto que o Setor Bancário Sul (SBS), tradicionalmente sede de bancos e órgãos públicos, está em processo de revitalização urbana além de ter vocação natural para atividades administrativas.

24. Além disso, alega que o comparativo realizado pelo representante merece reparos, visto que considerou parâmetros não comparáveis entre si (m^2 total para os imóveis descartados e m^2 privativo para imóvel contratado), além do descarte desses imóveis serem justificados, conforme quadro sumário seguinte:

Edifício	Valor da locação (R\$)	Área total (m^2)	Valor/área total (R\$/ m^2)	Área privativa (m^2)	Valor/área privativa (R\$/ m^2)	Justificativas dadas para o descarte
Santos Dumont	1.658.888,74	28.601,53	58,00	18.008,00	92,12	Distância, prédio não vocacionado
Íris	1.800.000,00	25.762,60	69,87	12.792,61	140,71	Metragem inferior, entrega posterior e local não vocacionado
Complexo PO 1000	2.500.000,00	57.555,24	43,44	24.039,91	103,99	(imóvel escolhido por múltiplas vantagens)

Análise:

25. O presente ponto de oitiva deve ser analisado em conjunto com a resposta da Caixa para o segundo e o terceiro pontos de diligência adiante (item 38) e com as respectivas análises (itens 39-41 adiante).



26. *A arguição da Caixa é, em suma, que a escolha do Complexo PO 1000 foi a que melhor conciliou técnica, custo, localização e interesse público, não tendo escolhido imóveis mais afastados porque: (i) eles não atendiam aos requisitos técnicos, especialmente localização dentro do raio, área privativa suficiente, prontidão do imóvel, vocação compatível; (ii) quando comparados corretamente, não eram mais baratos; e (iii) imóveis mais distantes prejudicariam eficiência, custos, integração, mobilidade e a própria função institucional da Matriz.*
27. *Tal arguição aponta para critérios razoáveis utilizados pela Caixa, que abrangem importantes aspectos técnicos, normativos, operacionais e urbanísticos, além de econômicos.*
- 27.1. *Sob o aspecto técnico, o conjunto das razões expostas no item 23 retro e no item 38 adiante aponta critérios objetivos voltados a obter economia, eficiência e sinergia nos deslocamentos dos colaboradores, o que não se confunde com mera opção política ou mesmo meramente discricionária.*
- 27.2. *Sob o aspecto normativo, a Caixa informa atender a diretrizes de seu manual interno, que prevê os requisitos de infraestrutura urbana consolidada, proximidade a comércio, escolas e serviços, facilidade de acesso viário e transporte público, segurança e adequação legal e urbanística para os imóveis destinados a sedes administrativas (item 38.a adiante).*
- 27.3. *Os critérios operacionais estão presentes na maior parte da arguição da Caixa nos itens 23 retro e 38 adiante; são aqueles voltados a otimizar a integração, acesso, mobilidade dos colaboradores, proporcionando ao fim economia e sinergia estratégica (letras a/b/c do item 23 retro e letras 'b' a 'f' do item 38 adiante).*
- 27.4. *O aspecto urbanístico dos critérios adotados se relaciona com os demais critérios, notadamente quanto aos fatores de proximidade dos principais prédios administrativos da Caixa, proximidade do centro da cidade e das opções de transporte coletivo e localização no setor urbano naturalmente destinado à atividade administrativa bancária (letras 'c' e 'd' do item 23 retro e letras b/d/e/f do item 38 adiante).*
28. *Observa-se que a concentração desses prédios administrativos na região central do Plano Piloto mostra-se estratégica para o fluxo de pessoas, deslocamento e acesso, e para a divulgação da marca Caixa (posição da fachada predial com excelente visibilidade – peça 19, p. 14-15), não trazendo a área/localização escolhida prejuízo aos clientes do banco, visto que a dispersão espacial esperada dos estabelecimentos bancários finalísticos, de atendimento ao público, a Caixa já faz com destaque diante de sua alta capilaridade no território nacional, com muitos milhares de agências físicas, pontos de atendimento, casas lotéricas e correspondentes bancários.*
29. *Quanto ao relevante critério econômico, especificamente relacionado aos custos da locação, a Caixa havia estimado economia de 1,9 milhão/ano ao comparar custos de deslocamentos de 500 m com os de 5 km, no sentido de evidenciar a vantagem econômica da proximidade do local escolhido com os outros prédios administrativos (peça 6, p. 15), como mesmo referenciado pelo representante no item 4.c retro.*
- 29.1. *Destaca-se a retificação, pela Caixa, dos cálculos do representante quando comparou a opção escolhida com duas descartadas (item 24 retro), reposicionado o preço do metro quadrado de área total do edifício PO 1000 à situação mais favorável (menor preço) e o preço do metro quadrado de área privativa à situação intermediária. Observa-se que a área total abrange a área privativa (de escritórios) e as áreas de uso comum (recepção, refeitório, auditório, áreas de convivência, áreas verdes ou descobertas, garagem, cobertura etc.), como informado à peça 19, p. 15.*
- 29.2. *Some-se a isso o fato de que o **valor do metro quadrado** da locação contratada (edifício PO 1000) é o menor entre os prédios administrativos locados (que inclui Matriz II, R\$ 108,75; Filial I, R\$ 118,24; e Filial II, R\$ 112,32), quando considerada a área privativa, e o segundo menor, quando considerada a área total (Matriz II, R\$ 40,42; Filial I, R\$ 73,33; Filial II, R\$ 43,77), conforme comparativo à peça 19, p. 22.*
- 29.3. *Enfim, com base nos preços ofertados na consulta pública, especialmente os reportados pelo representante e retificados pela Caixa (item 24 retro), e no exposto no item 29 e seus subitens supra, tem-se o seguinte comparativo de preços por metro quadrado, que denota razoabilidade do preço de locação, a refutar o sobrepreço cogitado pelo representante:*

<i>Edifício</i>	<i>Valor/área total (R\$/m²)</i>	<i>Valor/área privativa (R\$/m²)</i>	<i>Vantagens de ordem econômica e não econômica para a escolha do Complexo PO 1000 relativamente às opções descartadas, objeto de questionamento do representante</i>
<i>Santos Dumont</i>	58,00	92,12	<i>O PO 1000 apresentou valores/m² respectivamente de R\$ 43,44/m² e R\$ 103,99/m², importando custo relativo da área privativa maior em 28,8%, enquanto o custo relativo da área total do Santos Dumont foi maior em 33,5%. A localização do PO 1000 contou ainda com economia anual estimada de R\$ 1,9 milhão (relativos a deslocamentos dos colaboradores) e vantagens de maior sinergia e visibilidade.</i>
<i>Íris</i>	69,87	140,71	<i>Os respectivos valores já referidos, de R\$ 43,44/m² e R\$ 103,99/m² do PO 1000, representam correspondentes custos relativos do edifício Íris maiores em 60,8% e 35,3%, importando evidente economia. A opção do PO 1000 contou ainda com as vantagens locacionais e de áreas útil e total (consideradas, de pronto, insuficientes no Íris).</i>
<i>Vantagem de ordem econômica da opção pelo PO 1000 relativamente às locações vigentes da própria Caixa</i>			
<i>Entre os quatro edifícios administrativos locados em Brasília pela Caixa, o custo relativo da área privativa do PO 1000 é o menor deles e o custo relativo da área total, o segundo menor. Exemplifica-se: m² de área privativa do PO 1000, R\$ 103,99; da Filial I, R\$ 118,24; m² de área total: PO 1000, R\$ 43,44; Filial I, R\$ 73,33.</i>			

30. Assim, diante das razões expostas pela Caixa, voltadas a relevantes aspectos, inclusive de mobilidade, integração, estratégia, vocação locacional e custos, a teor também do explanado e analisado nos itens 38-41 adiante, tem-se por aceitas as razões para a opção escolhida em detrimento das outras apresentadas na Consulta Pública.

Pontos da diligência (item 35.c e subitens à peça 14): c.1) estudos relativos à ocupação dos espaços físicos da Caixa em Brasília, considerando a eventual adoção de modelos de trabalho presencial, híbrido ou remoto; c.2) parâmetros utilizados para a definição da localização aceitável do imóvel a ser locado; c.3) elementos adicionais para subsidiar eventual deliberação do TCU quanto à suspensão da contratação, incluindo o estágio atual da reforma, a previsão de sua conclusão e o início da ocupação do imóvel; e c.4) designação formal de interlocutor com conhecimento técnico sobre a matéria, para dirimir eventuais dúvidas.

Resposta da UJ para o primeiro ponto da diligência (peça 19, p. 2-9):

31. Sobre os 'estudos relativos à ocupação dos espaços físicos da Caixa em Brasília, considerando a eventual adoção de modelos de trabalho presencial, híbrido ou remoto', a UJ respondeu na linha do arguido no primeiro e segundo pontos da oitiva (itens 14 e 21 retro).

Análise:

32. Conforme se depreende daquela arguição da Caixa em resposta aos citados pontos de oitiva e de aspectos dessa arguição na respectiva análise (itens 14-22 retro), os estudos abrangeram:

a) séries históricas de lotação x postos (2019–2025), evidenciando a evolução do quadro de empregados em Brasília (de 8.673 em 2019 para 13.233 em 2025, +53%) versus a redução de postos de trabalho (de 10.014 para 9.191), apontando déficit estrutural e diagnóstico de saturação dos edifícios, sendo a base dos estudos de ocupação;

b) mensuração do trabalho remoto e seu impacto na ocupação: a adoção do trabalho remoto foi mensurada de forma sistemática desde 2024, tendo-se observado que Brasília concentrou cerca de 50% de todo o contingente remoto do país, mesmo assim não foi suficiente para resolver a superlotação dos prédios administrativos (Matriz I, Matriz II, Filial I e Filial II);

c) tabelas e indicadores de ocupação física por edifício: levantamentos de ocupação por prédio compararam capacidade recomendada x ocupação atual, evidenciando superação de limites técnicos e normativos (por exemplo, Matriz I com cerca de 130% da ocupação recomendada), com gargalos de transporte vertical (NBR 5665), sanitários e conforto (NR 24) e rotas de fuga (NT 10/CBMDF), conforme citado à peça 19, p. 7-9;

d) política interna de modelos de trabalho e restrições práticas: a previsão normativa de padrão híbrido (até 3 dias/semana remoto para não gestores; até 1 dia para gestores), com remoto integral apenas em casos excepcionais, enfrenta dificuldades de implementação por falta de estações, o que contraria a estratégia de cultura e colaboração definida na norma;

e) composição real da demanda presencial (além dos empregados): os estudos de ocupação consideraram a presença diária de estagiários, aprendizes e terceirizados (sobretudo TI), que não trabalham remotamente, abarcando cerca de 3.400 pessoas em Brasília (com compartilhamento de postos para estagiários/aprendizes por serem meio período), o que pressiona a ambiência e reduz a disponibilidade efetiva de postos para os empregados;

f) novos terceirizados de TI e concursos previstos: houve crescimento contínuo dos terceirizados de TI (4.916 em 2023; 6.257 em 2024; 6.984 em 2025) e há concurso de 1.000 vagas de TI em Brasília, com necessidade imediata de aproximadamente 600 novos postos, elementos considerados nos estudos de projeção de ocupação mesmo num cenário híbrido; e

g) evidências operacionais (incluindo registros e fotos para demonstrar a condição dos picos de uso) de saturação e riscos: as análises apontam filas de elevador, tempos de espera elevados, sanitários insuficientes e riscos de desconformidade (NBR 5665, NR 24 etc.), além de impacto direto na produtividade.

33. Embora não se vejam estudos sistemáticos mais específicos e prospectivos sobre a adoção dos diferentes regimes de trabalho, a explanação aponta para estudos mais gerais que evidenciam falta de estações de trabalho, excesso de ocupação em dois prédios administrativos e consequências práticas desse excesso, denotando a insuficiência do trabalho remoto já adotado em larga escala em Brasília para sanear esses problemas, a par da inadequação do crescimento desse regime, na sua forma integral, diante do padrão normativo do trabalho híbrido.

34. A possível inexistência de estudos mais sistemáticos e prospectivos que incluam o trabalho remoto pode se dever a fatores diversos, como a pouca duração desse regime, adotado basicamente a partir de 2020, a sua adoção massiva de forma não planejada (imposta pela pandemia do covid-19) e as mudanças gerenciais desde então, como a atual, voltada ao trabalho híbrido.

35. É de se notar que a sensação de superlotação, desconforto e insegurança são sentidas independentemente de estudos mais aprofundados sobre suas causas e projeções, e tal sensação e os estudos mais genéricos realizados já consideram a realidade de múltiplos regimes de trabalho na Caixa, com 50% em trabalho remoto de forma parcial ou integral.

36. Nesse sentir, os dados apresentados parecem suficientes para sustentar a arguição de que a densidade de ocupação está acima do aceitável em alguns prédios, o modelo híbrido previsto não é exequível sem recomposição de áreas e a expansão física é condição necessária para a adoção saudável e segura de regimes presencial/híbrido exigidos e corrigir não conformidades nos ambientes de trabalho.

37. Desse modo, entende-se atendido o presente ponto de diligência.

Resposta da UJ para o segundo ponto da diligência (peça 19, p. 9-25):

38. Sobre os 'parâmetros utilizados para a definição da localização aceitável do imóvel a ser locado', a Caixa apresentou elementos quando explanou acerca do correlato terceiro ponto da oitiva (itens 23-24 retro). Nesse sentido, alegou que a definição da localização aceitável do novo edifício administrativo seguiu parâmetros técnicos, normativos, operacionais e urbanísticos, conforme segue:

a) premissas normativas internas para instalação de unidades: conforme manual interno da Caixa, os imóveis destinados a sedes administrativas devem observar os requisitos de infraestrutura urbana consolidada, proximidade a comércio, escolas e serviços, facilidade de acesso viário e transporte público, segurança, adequação legal e urbanística;

b) definição de raio de abrangência de 5 km da Rodoviária do Plano Piloto: alcança os principais setores comerciais e administrativos do Plano Piloto, como Setor Comercial Sul (SCS), Setor de Autarquias Sul (SAS), Setor Bancário Sul (SBS), Setor Hoteleiro Sul (SHS), Setor de Diversões Sul (SDS), Setores equivalentes no eixo Norte (SCN, SBN, SHN etc.), que têm maior concentração de serviços públicos, garantem integração urbana e acessibilidade por transporte coletivo e atendem plenamente às necessidades corporativas de uma matriz bancária;

c) razão estratégica para manter proximidade com Matriz I e II (demonstrada por mapa a adjacência do imóvel escolhido PO 1000): o critério de proximidade é estratégico, pois reduz deslocamentos entre diretores, superintendentes e gerentes, melhora a comunicação e integração institucional, reduz custos logísticos (e.g. veículos, aplicativos de transporte), permite racionalização de contratos (limpeza, manutenção, segurança), com equipes compartilhadas e melhora a eficiência operacional;

d) mobilidade e acesso pela centralidade da rodoviária e do metrô: considerou-se que o imóvel deveria estar em área com acesso amplo ao transporte público, especialmente Rodoviária do Plano Piloto e metrô, estando o imóvel escolhido a 500 metros da Rodoviária e contando com estação do Metrô Galeria em frente ao edifício, atendendo empregados que vêm das regiões ao sul, o que melhora o bem-estar dos colaboradores atendidos, reduziria custos individuais e coletivos e ensejaria alinhamento a diretrizes ESG e de mobilidade sustentável;

e) revitalização do Setor Bancário Sul: a agenda urbanística de revitalização conduzida pelo Governo do Distrito Federal foi outro parâmetro e a ocupação do SBS por instituições como a Caixa reduziria vazios urbanos, incentivaria comércio e circulação e melhoraria a segurança urbana local, tradicionalmente de matrizes bancárias;

f) visibilidade institucional e fortalecimento da marca: o imóvel precisava ter visibilidade de fachada adequada para a marca Caixa, estar voltado para vias de grande circulação (Eixão, Eixo L, Eixo W), a presença física visível reforça confiança dos clientes, amplia a percepção de solidez institucional, especialmente em período marcado por liquidações bancárias e atuação do Fundo Garantidor de Crédito (FGC); e

g) ampliação do raio para fomentar competitividade: embora fosse possível restringir o raio a 2 km da Rodoviária, ampliou para 5 km visando justamente aumentar a competitividade, permitir participação de mais proponentes e reduzir risco de concentração de ofertas, de forma que a definição da área não restringiu indevidamente o mercado, ao contrário, abriu a concorrência.

Análise:

39. A Caixa argumentou, em suma, que os parâmetros de localização aceitável combinaram: critérios técnicos e normativos, eficiência operacional, acessibilidade e mobilidade, integração com as Matrizes, racionalização de custos, alinhamento urbanístico, fortalecimento institucional e competitividade do processo.
40. E concluiu que o SBS, dentro do raio de 5 km e com acesso à Rodoviária/Metrô, foi a região mais aderente às necessidades corporativas da sua Matriz.
41. Entende-se atendido o presente ponto de diligência, correlacionado ao terceiro ponto de oitiva, subsidiando sua análise (itens 25-30 retro), conclusiva pela procedência das razões apresentadas, por serem os critérios utilizados razoáveis e abrangerem importantes aspectos técnicos, normativos, operacionais e urbanísticos.

Resposta da UJ para o terceiro ponto da diligência (peça 19, p. 23-25):

42. Sobre os 'elementos adicionais para subsidiar eventual deliberação do TCU quanto à suspensão da contratação, incluindo o estágio atual da reforma, a previsão de sua conclusão e o início da ocupação do imóvel', a UJ apresentou as seguintes informações:



a) asseverou que a obra está em andamento, de acordo com o planejamento contratado, seguindo o ritmo esperado, conforme cronograma assinado, em 15/1/2026, pelo proprietário e anexado como Anexo II (peça 68), que tal retrofit contempla intervenções amplas (hidrossanitárias, elétricas, ar-condicionado, elevadores, pisos, forros, esquadrias, fachada, TI, incêndio etc.) e que recebe atualizações periódicas do locador sobre o avanço físico das obras;

b) acresceu que a previsão contratual e documental é de conclusão das obras, em março de 2026, prazo que consta no cronograma de retrofit anexado e no planejamento ajustado entre as partes;

c) sobre o início da vigência e início da ocupação, explicou que o contrato foi celebrado com condição suspensiva, o que significa que antes da conclusão da obra não há vigência, não há pagamentos; que a vigência somente se iniciará quando forem atendidas todas as condições: conclusão integral das obras de responsabilidade do locador, vistoria técnica da Caixa (engenheiros/arquitetos próprios ou escritório contratado), aceite formal do imóvel pela Caixa, apresentação pelo locador de toda a documentação de regularidade (ISS, CND/CPEN, dívidas fiscais etc.) e entrega das chaves, condições descritas nas Cláusulas Segunda e Quarta do Contrato 10.140/2025, transcritas à peça 19, p. 23-24; e que o início da ocupação se dará imediatamente após o aceite técnico, em vista de o plano de ocupação já estar estruturado e da urgência decorrente da necessidade de resolver a superlotação dos prédios atuais; e

d) teceu elementos adicionais sobre custos, responsabilidade, risco ao erário, apontando: (a) os investimentos do proprietário, que indicou orçamento de investimento total no retrofit superior a R\$ 300 milhões (peça 39); (b) os investimentos da Caixa, estimados em R\$ 19,8 milhões, majoritariamente mobiliário, que é reaproveitável nacionalmente (imagem à peça 19, p. 25); (c) risco ao erário inexistente, pois não há qualquer pagamento antes da entrega completa, o contrato está sob condição suspensiva, não há risco financeiro imediato porque a Caixa ainda não desembolsou nenhum valor e a vigência e os pagamentos só começarão após o cumprimento integral das condições pelo locador.

Análise:

43. Para subsidiar eventual decisão sobre suspensão da contratação, a Caixa apresentou: documento formal demonstrando evolução da obra; cronograma com conclusão, em março/2026; explicação jurídica e contratual sobre a condição suspensiva que impede qualquer risco financeiro; garantia de que nenhum valor será pago até o imóvel estar inteiramente pronto e aceito; previsão de ocupação imediata após o aceite, por necessidade operacional.
44. A explanação e a documentação apresentada sinalizam para a mitigação de risco ao erário, para a observância do cronograma e das obrigações das partes e para a segurança da contratação, técnica e regida por garantias contratuais robustas.
45. A circunstância (indicada no item 42.d retro) de o proprietário ter orçado seu dispêndio com a reforma do imóvel em montante superior ao orçado preliminarmente pela Caixa, não interfere nos valores de locação já pactuados e tal variação para mais desses gastos, à custa do proprietário, à medida que se concretize, tenderá a atenuar ou refutar as alegações do representante de rápido retorno e alta rentabilidade para o locador.
- 45.1. Ademais, os valores envolvidos (cerca de R\$ 142 milhões, gasto do locador orçado inicialmente pela Caixa, sendo R\$ 58,5 milhões para atender condições internas e R\$ 83,4 milhões para adequação externa; R\$ 19,8 milhões, gasto estimado da Caixa com mobiliário, instalações de dados e telefonia e outros; e R\$ 300,5 milhões, gasto do locador estimado por ele – item 42.d supra e peça 19, p. 18-19 e 24-25), rejeitam as cifras correspondentes aventadas pelo representante nos itens 5.d e 5.e retro que legitimariam as referidas alegações.
46. Do exposto, o presente ponto de diligência resta atendido, logrando subsidiar a análise dos pressupostos da cautelar e dos pontos de oitiva anteriores (itens 11-12 e 14-30 retro).

Resposta da UJ para o quarto ponto da diligência (peça 19, p. 26):

47. A Caixa designou formalmente dois interlocutores, gerentes técnicos, ambos com responsabilidade direta sobre a contratação e gestão do imóvel e habilitados para prestar esclarecimentos ao TCU.

Análise:



48. *A UJ cumpriu integralmente o ponto da diligência, indicando os interlocutores com conhecimento técnico requerido para esclarecimentos adicionais.*

CONCLUSÃO

49. *Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*
50. *Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica.*
51. *Em razão de os indícios de irregularidades serem implausíveis, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.*
52. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

53. *Não houve pedidos de ingresso, de vista e/ou cópia e de sustentação oral.*
54. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. *Em virtude do exposto, propõe-se:*
- 55.1. ***conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*
- 55.2. ***no mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;*
- 55.3. ***indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;*
- 55.4. ***informar** à Caixa Econômica Federal e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*
- 55.5. ***arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.”*
É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), subscrita pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, visando apurar indícios de irregularidades na celebração do Contrato de Locação 10.140/2025, firmado pela Caixa Econômica Federal (Caixa) para locação do Edifício Complexo PO 1000, situado no Setor Bancário Sul (SBS), em Brasília/DF (peça 1), que tem por objeto a locação para instalação de um novo prédio administrativo da Caixa, com custo estimado em R\$ 150 milhões ao longo de 60 meses, referente ao aluguel mensal de aproximadamente R\$ 2,5 milhões.

I – Histórico

2. A representação decorre de Procedimento de Apuração Preliminar (PAP), conduzido pelo MPTCU (TC 022.947/2025-6), no qual o *Parquet* solicitou esclarecimentos à Caixa sobre quatro questões: a) ausência de divulgação do contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP); b) inexistência ou insuficiência de estudos técnicos comparativos; c) metodologia de



precificação do aluguel; e d) legalidade da contratação direta com base no art. 29, VIII, da Lei 13.303/2016 (peça 2).

3. A partir disso, o MPTCU representou ao TCU pleiteando, entre outros pontos, medida cautelar para que a Caixa “suspenda a execução financeira do Contrato de Locação nº 10.140/2025, abstendo-se de realizar novos pagamentos de aluguel e de efetivar novos investimentos vinculados ao referido ajuste, até ulterior deliberação deste Tribunal” (peça 1).

4. Em despacho à peça 14, determinei a realização de oitiva e diligência dirigidas à Caixa, para maior detalhamento de relevantes aspectos fáticos, sem prejuízo de tecer as seguintes ponderações:

“[...] o representante do Parquet de Contas sustenta haver fragilidades nas justificativas apresentadas pela Caixa quanto à necessidade da locação, ao argumento de que a alegada insuficiência de espaço físico decorreria de decisões administrativas pretéritas da própria empresa, sem que tenha sido apresentada análise consistente acerca do impacto do teletrabalho na real necessidade de expansão da área física.

28. Por sua vez, a Caixa afirma enfrentar situação crítica de falta de espaço físico em seus edifícios administrativos localizados em Brasília, informando que o Edifício Matriz I opera com taxa de ocupação de 130%, enquanto o Edifício Filial II apresenta ocupação de 104%, circunstâncias que, segundo a empresa, comprometeriam a adequada prestação de suas atividades administrativas.

29. É fato que, durante a pandemia da covid-19, observou-se uma forte tendência global de adoção de modelos de trabalho remoto, acompanhada, à época, da percepção de que tal regime se consolidaria de forma permanente. Mais recentemente, contudo, tem-se verificado movimento relevante de retorno ao trabalho presencial, inclusive em escala internacional, envolvendo grandes organizações públicas e privadas. Nesse contexto, não se afigura razoável afastar, de plano, os argumentos apresentados pela Caixa quanto à necessidade de recomposição de espaços físicos.

30. O representante questiona, ainda, o fato de o laudo de avaliação contratado pela Caixa ter considerado o imóvel como se as obras de retrofit já estivessem integralmente concluídas, circunstância que permitiu seu enquadramento em padrão construtivo elevado, com idade aparente de até 10 anos.

31. De outro lado, o contrato firmado estabelece que o imóvel será entregue à Caixa conforme as condições previstas no projeto arquitetônico e no memorial descritivo, validados pela área técnica da empresa (peça 11). À luz dessa disposição contratual, não se evidencia, em exame preliminar, incompatibilidade lógica entre a premissa adotada no laudo de avaliação e as condições pactuadas na avença.

32. No que se refere ao valor da locação, ainda que a Caixa deva prestar os devidos esclarecimentos quanto aos questionamentos formulados pelo representante, observo que há fragilidades metodológicas nas premissas adotadas na própria representação. O laudo de avaliação utilizado pela empresa baseou-se em amostra de 319 imóveis localizados no Plano Piloto, com aplicação de modelagem estatística por regressão linear múltipla, metodologia usual em avaliações imobiliárias dessa natureza.

33. Diversamente, o Ministério Público de Contas se ampara em metodologia bastante simplificada, calcada na média aritmética de pouco mais de 20 locações situadas no mesmo setor urbano do imóvel contratado (Setor Bancário Sul). Ademais, parcela significativa dessa amostra refere-se à locação de salas comerciais, e não de edifícios inteiros, o que limita a comparabilidade direta com a contratação ora examinada.

34. Ressalte-se, ainda, que a proximidade geográfica do Edifício Complexo PO 1000 em relação aos demais prédios administrativos da Caixa (Matriz I e II) tende a favorecer ganhos operacionais, notadamente quanto à integração das equipes, redução de deslocamentos internos e melhoria da ambiência de trabalho, elementos que não podem ser desconsiderados na análise de conveniência administrativa.”

5. Após analisar as respostas apresentadas, a unidade instrutora concluiu pela implausibilidade dos indícios de irregularidades, propondo considerar a representação improcedente.

6. Manifesto-me de acordo proposta da unidade, adotando os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo de detalhar alguns aspectos.

II – Análise das respostas apresentadas

7. No que concerne à verificação da **necessidade da locação, à luz da taxa de ocupação dos espaços atualmente disponíveis**, bem como **da evolução da relação colaboradores x espaço físico**, a unidade compreendeu estar a conduta da Caixa plenamente justificada.
8. A Caixa argumentou, em suma, que não tem capacidade física para operar adequadamente sem um novo prédio, em razão de: a) haver superlotação estrutural em dois de seus prédios; b) haver déficit real de mais de quatro mil postos; c) o trabalho remoto não eliminar a necessidade de espaço; d) as condições atuais comprometerem normas de segurança, ergonomia e operação; e) a estratégia da empresa exigir migração de parte do contingente remoto para o modelo híbrido; e f) haver expansão contínua e imediata da força de trabalho, especialmente de TI.
9. Pela pertinência, transcrevo o detalhamento da instrução que levou à conclusão pela razoabilidade das justificativas (peça 74):

“17. O representante questionou que o trabalho remoto (parcial e/ou integral) não teria sido devidamente considerado nas justificativas da Caixa para a nova demanda de locação (item 3 retro). Nada obstante, da explanação da Caixa, o que se vê é que tal regime, para além da sua clássica função instrumental de gestão de pessoal, provavelmente contribuiu para o surgimento do problema (a partir da devolução de imóveis – 14.b supra) como também na sequência contribuiu para atenuá-lo, considerando o elevado contingente de empregados em Brasília nesse regime de trabalho (de forma integral ou parcial) nos últimos anos, em torno de 50% dos empregados da área administrativa da capital e no mesmo patamar em relação a todos sob esse regime no país (peça 19, p. 5).

17.1. Nada obstante as inúmeras vantagens potenciais do trabalho remoto (aumento da produtividade, economia de tempo, redução de fluxos urbanos etc.), tendo sido correlacionado positivamente com a renda per capita em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (vantagens e estudo citados no artigo publicado em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/oteletrabalho-e-um-modelo-de-regimes-alternativos>), esse regime de trabalho não deve ficar refém da situação ora em debate (escassez de postos/estações de trabalho em relação ao quantitativo de empregados e colaboradores), sob pena de trazer resultados inversos aos esperados, notadamente o aumento de satisfação e da produtividade.

17.2. Como visto no citado artigo, a essência do teletrabalho (ou do trabalho remoto) é a sua flexibilidade, a convivência com outros regimes e a sua facultatividade, atributos que incluem a alternância com o regime híbrido ou presencial e mesmo o direito de quem está em regime remoto à eventual presencialidade, circunstâncias que potencializam suas vantagens. Tais características são obviamente tolhidas ou dificultadas em situações de trabalho remoto definido em função da premente escassez de postos de trabalho e não dos relevantes aspectos de gestão de pessoal, como desempenho e perfil dos empregados e das atividades.

17.3. Assim, não se mostraria produtivo se cogitar expandir ou mesmo manter o quantitativo de colaboradores no regime de trabalho remoto integral em função da carência de postos de trabalho presencial, muito menos de forma sistemática e duradoura, quando há orientação normativa e estratégica da Caixa de predominância do regime híbrido, a exemplo de outras instituições com a mesma tendência. Nessas circunstâncias, a prospecção sobre efeitos e capacidade do trabalho remoto integral para sanear insuficiência de estações de trabalho denota ser ineficaz ou improvável.”

10. Especificamente quanto à evolução da relação colaboradores x espaço físico, a Caixa sustentou que, entre 2019 e 2025, houve um crescimento expressivo do número de colaboradores em Brasília ao mesmo tempo em que reduziu a quantidade de postos de trabalho disponíveis, gerando uma situação de saturação estrutural, o que decorre dos seguintes fatos:

a) crescimento acelerado do número de colaboradores, entre 2019 e 2025: os empregados em áreas administrativas de Brasília passaram de 8.673 para 13.233 (+ 4.560 pessoas/+ 53%), o crescimento foi contínuo desde 2021, com forte aceleração depois de 2022;



b) redução de postos de trabalho no mesmo período (devolução de imóveis): em 2019 havia 10.014 postos e em 2025, apenas 9.191, representando perda de 823 postos;

c) déficit real entre pessoas e estações de trabalho: 13.233 empregados para 9.191 postos disponíveis, déficit de 4.042 postos, situação agravada porque 837 postos precisarão ser retirados dos prédios Matriz I e Filial II para adequação às normas de conforto e segurança, reduzindo a capacidade total para 8.354 postos;

d) a ocupação física dos prédios está acima do limite técnico;

e) a adoção do trabalho remoto atenuou, mas não resolveu o problema: os prédios continuam superlotados, não há como adotar plenamente o modelo híbrido (que é o padrão institucional) por falta de estações para receber os empregados parte da semana;

f) o aumento de estagiários, aprendizes e terceirizados (principalmente de TI): atualmente 500 estagiários, 521 aprendizes e 2.460 terceirizados (especialmente de TI) em Brasília, aumenta a pressão por espaço físico; e

g) os problemas estruturais decorrentes da superlotação: filas e sobrecarga dos elevadores, descumprimento potencial de normas (NBR 5665, NR 24), sanitários insuficientes, piora da ergonomia, conforto e segurança e impacto na produtividade diária, a par da impossibilidade de se avançar no modelo híbrido.

11. Em relação à **“não escolha” de edificações mais afastadas, mas com menores custos de locação**, a unidade igualmente compreendeu serem razoáveis as justificativas apresentadas, realizando detalhada análise de aspectos técnicos, operacionais, urbanísticos e econômicos. Por oportuno, destaco o trecho a seguir, *in verbis* (peça 74):

“29. Quanto ao relevante critério econômico, especificamente relacionado aos custos da locação, a Caixa havia estimado economia de 1,9 milhão/ano ao comparar custos de deslocamentos de 500 m com os de 5 km, no sentido de evidenciar a vantagem econômica da proximidade do local escolhido com os outros prédios administrativos (peça 6, p. 15), como mesmo referenciado pelo representante no item 4.c retro.

29.1. Destaca-se a retificação, pela Caixa, dos cálculos do representante quando comparou a opção escolhida com duas descartadas (item 24 retro), reposicionado o preço do metro quadrado de área total do edifício PO 1000 à situação mais favorável (menor preço) e o preço do metro quadrado de área privativa à situação intermediária. Observa-se que a área total abrange a área privativa (de escritórios) e as áreas de uso comum (recepção, refeitório, auditório, áreas de convivência, áreas verdes ou descobertas, garagem, cobertura etc.), como informado à peça 19, p. 15.

29.2. Some-se a isso o fato de que o valor do metro quadrado da locação contratada (edifício PO 1000) é o menor entre os prédios administrativos locados (que inclui Matriz II, R\$ 108,75; Filial I, R\$ 118,24; e Filial II, R\$ 112,32), quando considerada a área privativa, e o segundo menor, quando considerada a área total (Matriz II, R\$ 40,42; Filial I, R\$ 73,33; Filial II, R\$ 43,77), conforme comparativo à peça 19, p. 22.”

12. Quanto ao último parágrafo da transcrição, com base nos preços ofertados na consulta pública, especialmente os reportados pelo representante e retificados pela Caixa, a unidade consolidou o seguinte comparativo de preços por metro quadrado, que denota razoabilidade do preço de locação, que contrasta com o sobrepreço cogitado pelo representante:

<i>Edifício</i>	<i>Valor/área total (R\$/m²)</i>	<i>Valor/área privativa (R\$/m²)</i>	<i>Vantagens de ordem econômica e não econômica para a escolha do Complexo PO 1000 relativamente às opções descartadas, objeto de questionamento do representante</i>
<i>Santos Dumont</i>	58,00	92,12	<i>O PO 1000 apresentou valores/m² respectivamente de R\$ 43,44/m² e R\$ 103,99/m², importando custo relativo da área privativa maior em 28,8%, enquanto o custo relativo da área total do Santos Dumont foi maior em 33,5%. A localização do PO 1000 contou ainda com economia anual estimada de R\$ 1,9 milhão (relativos a deslocamentos dos colaboradores) e vantagens de maior sinergia e visibilidade.</i>
<i>Íris</i>	69,87	140,71	<i>Os respectivos valores já referidos, de R\$ 43,44/m² e R\$ 103,99/m² do PO 1000, representam correspondentes custos relativos do edifício Íris maiores em 60,8% e 35,3%, importando evidente economia. A opção do PO 1000 contou ainda com as vantagens locacionais e de áreas útil e total (consideradas, de pronto, insuficientes no Íris).</i>
<i>Vantagem de ordem econômica da opção pelo PO 1000 relativamente às locações vigentes da própria Caixa</i>			
<i>Entre os quatro edifícios administrativos locados em Brasília pela Caixa, o custo relativo da área privativa do PO 1000 é o menor deles e o custo relativo da área total, o segundo menor. Exemplifica-se: m² de área privativa do PO 1000, R\$ 103,99; da Filial I, R\$ 118,24; m² de área total: PO 1000, R\$ 43,44; Filial I, R\$ 73,33.</i>			

13. Em relação aos **demais questionamentos**, compreendeu a unidade, em suma, pela suficiência das razões elencadas, uma vez que “os dados apresentados parecem suficientes para sustentar a arguição de que a densidade de ocupação está acima do aceitável em alguns prédios, o modelo híbrido previsto não é exequível sem recomposição de áreas e a expansão física é condição necessária para a adoção saudável e segura de regimes presencial/híbrido exigidos e corrigir não conformidades nos ambientes de trabalho”, bem como “que os parâmetros de localização aceitável combinaram: critérios técnicos e normativos, eficiência operacional, acessibilidade e mobilidade, integração com as Matrizes, racionalização de custos, alinhamento urbanístico, fortalecimento institucional e competitividade do processo” (peça 74).
14. Como dito, acompanho as conclusões da unidade, no sentido de **considerar a representação improcedente**, restando afastadas as irregularidades aventadas, ante as justificativas apresentadas pela Caixa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão apresentada por este relator.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator



1. Processo nº TC 025.115/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: André Yokomizo Aceiro (OAB/DF 17.753), Guilherme Lopes Mair (OAB/SP 241.701) e outros, representando Caixa Econômica Federal

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na celebração do Contrato de Locação 10.140/2025, firmado pela Caixa Econômica Federal para locação do Edifício Complexo PO 1000, situado no Setor Bancário Sul (SBS), em Brasília/DF,

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. comunicar esta decisão ao representante e à unidade jurisdicionada; e

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1141-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 029.078/2022-9

Natureza: Representação

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CONTRATO CELEBRADO PELA PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS) E A COMPANHIA BRASILEIRA DE DIQUES (CBD) PARA ARRENDAMENTO DO ESTALEIRO INHAÚMA. CONTRATAÇÃO DIRETA IRREGULAR. FAVORECIMENTO DA CONTRATADA POR PARTE DOS EX-GESTORES. SOBREPREÇO. INVIABILIDADE DE CÁLCULO DO DÉBITO. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA CBD POR FRAGILIDADE DO NEXO CAUSAL DIRETO ENTRE AS VANTAGENS OFERECIDAS POR SEUS REPRESENTANTES E OS VALORES CONTRATUAIS NEGOCIADOS. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. MULTA AOS EX-GESTORES, COM VALOR REDUZIDO PARA AQUELE QUE FIRMOU COLABORAÇÃO PREMIADA.

A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle, mesmo quando as informações lá colhidas não forem utilizadas para a instrução de processo no âmbito do controle externo, pode ser considerada como circunstância atenuante para fins de responsabilização perante o TCU. O fato de o Tribunal não se subordinar a tais ajustes não impede que sejam considerados no contexto da análise de condutas irregulares, em observância à uniformidade e à coerência da atuação estatal.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 332-334):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação desta unidade técnica, autuada com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU). A representação versa sobre indícios de irregularidades identificados em contrato celebrado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a Companhia Brasileira de Diques (CBD) para arrendamento, pela Estatal, do Estaleiro Inhaúma.*
2. *O contrato foi celebrado em 21/6/2010 pelo valor inicial de R\$ 955 milhões, com parcelas mensais de R\$ 4 milhões (data-base em junho de 2010), reajustáveis anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).*
3. *A representação decorreu de indícios de ausência de estudos prévios adequados e suficientes previamente à assinatura do contrato, cujas tratativas foram capitaneadas pelo então Gerente de Engenharia, Sr. Pedro Barusco.*
4. *Em consequência dos termos contratuais, foi constatado o pagamento dos vultosos valores mensais do arrendamento firmado, mesmo o estaleiro estando ocioso, sem uso. Nesse contexto, a unidade técnica decidiu por representar ao Tribunal, de forma a possibilitar o aprofundamento das análises.*
5. *Em primeira ação, realizou-se diligência à Petrobras e ao Ministério Público Federal (MPF). À Petrobras, solicitou-se que se manifestasse acerca de eventual disponibilização de informações sigilosas a terceiros, franqueando que encaminhasse documentação tarjada para substituir documentos sensíveis, se*



entendesse ser o caso (peça 54); ao MPF, solicitou-se acesso aos elementos probatórios relacionados a ação criminal conexa ao caso aqui analisado (peça 53). As informações foram prestadas e acostadas aos autos (peças 73, 77 e 81).

6. Em 17/4/2024, por iniciativa própria, a Petrobras trouxe a esta unidade técnica informações atualizadas a respeito da situação do Estaleiro Inhaúma. Em síntese, a empresa apresentou um histórico do projeto e, ao final, indicou o provável distrato com a empresa CBD por ter sido esta opção considerada a melhor solução para a Companhia.

7. Em sequência, a unidade técnica elaborou novo documento técnico (peça 86) em que indicou a ausência de elementos necessários à adequada análise do tema, tendo concluído pela necessidade de realizar diligências à Petrobras para, em síntese, atualizar as informações relacionadas ao arrendamento, especialmente no período de ociosidade.

8. Em instrução realizada em 2/9/2024 (peça 257), consta a análise técnica das informações atualizadas, na qual revelou-se um conjunto de irregularidades graves relacionadas ao contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, firmado entre a Petrobras e a Companhia Brasileira de Diques (CBD). As evidências apontavam para a ausência de estudos prévios adequados, fragilidade nas justificativas técnicas e desvio de conduta por parte de ex-gestores da estatal, que agiram motivados por interesses financeiros escusos. O contrato, celebrado em 2010, foi caracterizado como antieconômico e prejudicial aos cofres da Petrobras, gerando custos elevados e prolongados, além de manter o estaleiro ocioso desde 2016.

9. A situação foi agravada pela falta de medidas efetivas para reparação dos danos, mesmo após a identificação de irregularidades por auditorias internas e pela Comissão Interna de Apuração (CIA). Diante disso, a instrução técnica propôs a responsabilização dos ex-gestores Renato de Souza Duque e Pedro José Barusco Filho, bem como da empresa CBD, que teria concorrido ativamente para o dano ao agir de forma desleal e mediante corrupção de funcionários da estatal.

10. Para garantir o prosseguimento adequado do processo, foram propostas medidas como a realização de audiências dos responsáveis, a oitiva da Petrobras e da CBD sobre a possível anulação do contrato e a adoção de ações para ressarcimento dos danos causados. Além disso, foi sugerida a autorização para o desentranhamento de peças processuais que não se relacionem diretamente com as irregularidades relatadas, preservando o sigilo de informações não vinculadas ao caso e assegurando o direito ao contraditório e à ampla defesa das partes envolvidas. A instrução técnica também destacou que não houve a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, considerando a natureza continuada das irregularidades e os efeitos negativos que se estendem até o término do contrato em 2031 (peça 257).

11. As propostas de encaminhamento foram acatadas pelo Exmo. Ministro Relator Jorge Oliveira, conforme despacho acostado à peça 266, de modo que as peças não relacionadas diretamente com as irregularidades foram desentranhadas do processo e houve a realização das audiências e oitivas (peças 269, 274, 275 e 276). Dessa forma, será realizada na presente instrução a análise das respostas obtidas nas audiências dos responsáveis e oitivas da Petrobras e da CBD.

EXAME TÉCNICO

12. Primeiramente, serão apresentadas e analisadas as manifestações da Petrobras e da CBD em resposta às suas respectivas oitivas. Na sequência, apresentam-se as razões de justificativa dos responsáveis chamados em audiência.

VI. Oitiva Petrobras

13. Os representantes da Petrobras foram comunicados da decisão pelo Ofício 42045/2024 (peça 269) e declararam Ciência de Comunicação na mesma data, 16/9/2024 (peça 270). A resposta da oitiva foi anexada ao processo no dia 1/10/2024 (peças 280 a 282), assim sendo considerada tempestiva. Posteriormente, a Petrobras percebeu necessidade de atualizar o processo com novas informações relevantes, nas datas de 29/10/2024 (peça 308) e 3/12/2024 (peças 321 a 325).

14. Na reposta acerca de eventual determinação desta Corte para que se anule o pacto vigente, a Petrobras afirmou ter tentado realizar o distrato em 2018, porém a CBD apontou ser inviável naquele momento. Posteriormente, em 2020 e 2021, foram realizados estudos de demanda judicial para nulidade e



rescisão do contrato e a análise do jurídico concluiu por chance de êxito remota e apontou as seguintes fragilidades: '(i) falta de provas que vinculem o pagamento efetivo de propina diretamente à celebração do contrato; e (ii) elementos que demonstrem o sobrepreço/prejuízo para a Petrobras'. Essas fragilidades ainda permanecem mesmo após a sentença condenatória do Sr. Atan Azevedo Barbosa, representante da CBD à época do contrato, em 2023 (peça 280, p. 4-5).

15. Ainda, a Petrobras afirmou que estava em andamento a negociação de distrato. Tal fato se confirmou com as informações enviadas posteriormente para atualização do processo, tendo o distrato sido celebrado em 13/11/2024, após a aprovação da Diretoria Executiva em 30/10/2024 (peças 321 a 323). O distrato foi negociado visando diminuir os custos para a Petrobras, com o pagamento apenas do saldo devedor dos Créditos Recebíveis Imobiliários (CRI) em favor do Fundo Imobiliário Inhaúma – FII, sem qualquer indenização a ser paga à CBD. Embora haja a obrigação de pagar os CRI, o distrato pode representar uma economia a longo prazo, já que elimina despesas contínuas com a área arrendada até 2031 (peça 321, p. 1).

16. A cláusula 3.3 do distrato deixaria claro que a Petrobras continuará cumprindo as determinações do TCU, mas também estabelece que o FII e a CBD podem ser responsabilizados por valores apurados pelo TCU (peça 323, p. 6).

17. Acerca de eventual determinação desta corte para promover as ações necessárias para que haja ressarcimento dos danos decorrentes do contrato de arrendamento, a Petrobras respondeu que não há amparo judicial para que a empresa promova ações neste sentido, inclusive a outra parte contratante poderia alegar que a estatal estaria agindo em contradição, com violação à boa-fé objetiva na negociação do distrato. Ademais, a Petrobras pontuou que o valor negociado para o arrendamento foi baseado em avaliações técnicas e considerando as características do estaleiro e as condições de mercado à época, sendo difícil levantar elementos aptos a demonstrar o sobrepreço no valor do aluguel.

18. Por fim, solicitou em sua resposta que caso o entendimento do TCU seja no sentido de deliberar sobre o ressarcimento desses valores que 'seja no sentido de recomendar que a Petrobras avalie a eventual ocorrência de danos decorrentes do contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, quantificando-os, e adote, se for o caso, medidas administrativas ou judiciais a fim de buscar o ressarcimento' (peça 280, p. 9-10).

Análise

19. Destaca-se, preliminarmente, que o contrato objeto destes autos foi resolvido após assinatura do distrato em 13/11/2024 (peça 323). Assim, cessaram os pagamentos mensais realizados pela Petrobras em ativo subutilizado e que representava prejuízos à companhia.

20. Nesse ponto, convém enfatizar que o distrato só veio a ocorrer após a atuação desta Corte de Contas no âmbito do presente processo. A Petrobras deixou isso assente em comunicado junto à peça 308, e, posteriormente, à 321:

'Em petição apresentada em 29/10/2024 (peça 308), a Petrobras havia informado que, após intensas negociações com a Companhia Brasileira de Diques (CBD), fortalecidas a partir dos pronunciamentos da unidade de auditoria e despacho do Exmo. Min. Relator determinando a realização de oitiva da Petrobras e daquela empresa, a Petrobras conseguiu um acordo proposto para o distrato com o pagamento apenas do saldo devedor dos Certificados de Recebíveis imobiliários (CRIs), em favor do Fundo Imobiliário Inhaúma – FII, sem qualquer indenização a ser paga à CBD' (grifou-se).

21. Quanto ao contrato, conforme a instrução anterior, a partir da análise do Relatório de Auditoria Interna da Petrobras, do Relatório da Comissão Interna de Apuração, e de documentos da companhia produzidos à época, foi possível constatar que o processo de contratação direta do Estaleiro Inhaúma foi permeado por irregularidades, como falta de impessoalidade (processo conduzido abertamente pelo então Gerente Executivo Pedro Barusco), falta de comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade, desconsideração de riscos apontados pelo Grupo de Trabalho (GT) da contratação, cláusulas contratuais contrárias ao interesse da Petrobras, além dos indícios de corrupção por parte dos ex-gestores Pedro Barusco e Renato Duque que atuaram diretamente na contratação (peça 257, p. 7-17). Esta última constatação ganha força a partir da sentença proferida no âmbito de ação judicial que apontou ter ocorrido pagamento de propina

da Iesa Óleo Gás (vinculada à CBD) aos citados ex-gestores da Petrobras em troca de facilidades gerais dentro da Petrobras (peça 255).

22. Em decorrência das irregularidades, a instrução apontou a existência de danos à Petrobras, com pagamento anual médio, entre 2017 e 2023, de mais de R\$ 100 milhões de reais, em razão da ociosidade do estaleiro desde 2016 (peça 254). Contudo, nem todo esse valor poderia ser caracterizado como débito, haja vista eventuais contraprestações realizadas pela CBD. Nessa trilha, diante de indícios de que o preço contratual estaria acima do valor referencial, mas ausentes à esta Corte de Contas referenciais aptos a conduzir cálculo do débito, essencial para a propositura de tomada de contas especial, considerou pertinente determinação à Petrobras para adoção de procedimentos para aferição do dano proveniente do contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúmas, dado que a estatal teria ferramental mais robusto para estimativa do débito (peça 257, p. 22).

23. Em sua resposta à oitiva, no que tange à anulação do contrato, não há mais que tratar em razão do mencionado distrato ocorrido em final de 2024. Quanto à aventada proposta de determinação, entende-se que assiste razão à Petrobras quanto à persecução de eventual sobrepreço na contratação. À época, foram produzidos três laudos acerca do valor de venda do imóvel e de locação (Figura 1):

Figura 13 – Laudos para avaliação do valor de venda e locação do Estaleiro Inhaúma

Estimativa	Data	Valor de Venda (Laudo de Avaliação e Pareceres Técnicos)	Locação (mensal)	
			10 Anos	20 Anos
Laudo de Avaliação SEPAV - A - 119/2009 e Parecer Técnico SEPAV - P - 30/2009	03/07/2009	R\$ 188.231.772,00		R\$ 4.879.341,00
Parecer Técnico Amaral D'Ávila	24/06/2009	R\$ 387.500.000,00	R\$ 3.290.000,00	R\$ 4.070.000,00
Parecer Técnico <i>Advanced Appraisal</i>	12/05/2009	R\$ 75.728.514,00	R\$ 638.398,00	-

Fonte: Relatório de Auditoria da Petrobras (peça 73, p. 8)

24. O laudo de avaliação do setor de avaliações da Petrobras (SEPAV) serviu como parâmetro para a contratação, juntamente com o Parecer Técnico Amaral D'Ávila, tendo o Grupo de Trabalho desconsiderado o Parecer Técnico de menor valor. Afora as questões que levaram à contratação e utilização de um valor em detrimento de outro, o ponto é que foram três estimativas de valor do estaleiro bem díspares no momento da contratação. Se naquela época houve dificuldades em se encontrar estimativas seguras acerca do valor do estaleiro e da contratação, identificar referenciais de preços condizentes com as condições de mais de quinze anos atrás, se mostra pouco factível.

25. A própria Petrobras arguiu que seria 'difícil levantar elementos aptos a demonstrar o sobrepreço no valor do aluguel' (peça 280, p. 9). Além disso, ao mencionar a dificuldade quanto à possível anulação do contrato, a companhia também destacou conclusões trazidas em assessoria jurídica anterior no sentido de que faltariam elementos que demonstrassem o sobrepreço/prejuízo para a Petrobras, bem como a falta de certeza necessária para estabelecer vínculo entre o pagamento de propina e a celebração do contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúmas (peças 280, p. 5, e 282, p. 3-7).

26. Ademais, como se verá no tópico seguinte, a CBD também trouxe avaliações para o valor do estaleiro diferentes das apontadas anteriormente, alegando ter sido o preço condizente com o de mercado, reforçando a dificuldade em se definir, de forma razoável, qual valor referencial poderia ser utilizado.

27. De forma prática, a partir dos argumentos da Petrobras, e sem se estabelecer o nexo causal direto entre o pagamento de propina e o firmamento do contrato de arrendamento, não há como afirmar indubitavelmente que houve sobrepreço na contratação. E, sem mais elementos, torna-se pouco viável calcular potencial débito.



28. Portanto, em que pese a existência de dano ao erário, materializado em pagamentos mensais para usufruto de bem quase inservível para a Petrobras, entende-se que não há elementos suficientes para caracterizar e estimar valor de débito apto a constituir tomada de contas especial.

VII. Oitiva Companhia Brasileira de Diques

29. Os representantes da Companhia Brasileira de Diques (CBD) foram comunicados da decisão pelo Ofício 42044/2024, em 19/9/2024 (peça 276). Posteriormente, declararam ciência da comunicação e solicitaram prorrogação de prazo por meio da peça 297, em 11/10/2024. A concessão do prazo foi formalizada na peça 301, em 14/10/2024, estabelecendo o limite para resposta até 12/11/2024. A resposta da oitiva foi apresentada tempestivamente nas peças 318 e 319, em 11/11/2024.

30. A CBD alegou haver ocorrido a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU. Neste aspecto, ponderou que o contrato de arrendamento foi celebrado em 21/6/2010, tendo passado mais de catorze anos entre a instrução e a oitiva da companhia (peça 318, p. 4-8).

31. Ademais, a CBD negou ter criado empecilhos para realização do distrato no período e afirmou ter buscado soluções alternativas para reduzir os custos para a estatal e atender aos interesses de ambas as partes, o que restaria comprovado pela sequência de reuniões a que se dispôs a participar em 2020. A empresa destacou também que após a autorização da operação de securitização dos direitos creditórios do arrendamento, relativa à emissão dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), qualquer modificação no contrato, inclusive a rescisão, necessitava de autorização dos titulares dos CRI, o que importaria etapas adicionais a eventual distrato (peça 318, p. 9).

32. Após as negociações, foi assinado o distrato visando satisfazer os interesses de ambas as partes. A partir de então, a CBD buscou novos inquilinos para utilização do estaleiro. Em maio de 2024, a Biswanger do Brasil, contratada pela CBD, avaliou o imóvel em R\$ 1,6 bilhão e o valor de locação em R\$ 10,7 milhões mensais. No entanto, a empresa concluiu a negociação de locação para a Rio Naval, do Grupo ICTSI, por R\$ 7 milhões mensais, R\$ 3,7 milhões abaixo do valor avaliado (peça 318, p. 10).

33. Na sequência, destacou o contexto da indústria naval na época e o caráter singular do Estaleiro Inhaúma, trazendo como se deu a contratação, tendo sido demonstrada a aptidão do Estaleiro, com características únicas, para atender as atividades do Plano de Negócios da Petrobras. Segundo a CBD, a contratação, realizada em 2010, ocorria em momento de grande atividade na indústria naval, com o contrato celebrado por valor condizente com o de mercado, com base em laudo de avaliação de 2010 que apontava para o valor de R\$ 884 milhões, de maneira que o aluguel fixado em R\$ 3,98 milhões representaria menos que 0,5% (peça 318, p. 10-16, e peça 319, p. 9).

34. Assim, diante do caráter singular do Estaleiro, seria possível seu enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme item 2.3, alínea 'g', do Decreto 2745/2019. Sua singularidade restaria comprovada, segundo a CBD, pelas falas dos Srs. Renato Duque e Pedro Barusco que indicavam o Estaleiro Inhaúma como o único disponível para arrendamento que atendia o planejamento estratégico da Petrobras. Assim, a contratação teria sido feita de forma idônea, sem a existência de qualquer fraude na celebração do contrato em si, o que também seria corroborado por depoimentos de funcionários que participaram da contratação colhidos pela CIA da Petrobras, dos próprios ex-gestores e de trechos da instrução anterior da unidade técnica (peça 318, p. 16-23).

35. Na sequência, a CBD postulou que o aumento de prazo do arrendamento do estaleiro de dez para vinte anos se justificava pela complexidade e escala dos investimentos planejados à época. Ainda, teria sido acordado que durante as obras de adequação do estaleiro, a Petrobras seria dispensada de pagar o arrendamento por seis meses, prorrogáveis por mais seis, o que ocorreu entre a assinatura do contrato em 2010 até 11/8/2011. Tal situação demonstraria que a CBD não agiu com má intenção ou conluio entre as partes (peça 318, p. 23-30).

36. Por fim, a companhia afirmou que a sugestão de utilização da Teoria do Produto Mitigado Bruto não seria aplicável em caso que o ato seria de toda forma praticado, além disso, a sua aplicação dependeria da comprovação de fraude. Segundo a CBD, eventuais tratativas escusas entre o Sr. Atan Barbosa e os ex-gestores da Petrobras não teriam sido pré-requisitos para a celebração do contrato, também não haveria provas de que a propina resultou na contratação. Logo, não haveria negócio jurídico eivado de ilegalidades, o que implicaria



a não utilização da referida Teoria haja vista se basear na premissa de que os lucros provenientes de contrato celebrado de forma ilícita devem ser restituídos, o que não teria sido o caso (peça 318, p. 33-41).

Análise

37. Primeiramente, a análise da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deve observar os critérios estabelecidos na Resolução-TCU 344/2022. Essa questão foi devidamente tratada na instrução anterior, de maneira que o art. 4º, inciso V, do referido normativo dispõe que, no caso de irregularidade permanente ou continuada, o prazo prescricional de cinco anos será contado a partir do momento em que cessar a permanência ou a continuidade da irregularidade. No presente caso, o contrato de arrendamento teve o distrato assinado em 13/11/2024, data que começa a contar o prazo prescricional conforme o entendimento desta Corte de Contas. Logo, não teria ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nem da intercorrente.

38. Quanto aos entraves criados pela CBD, menciona-se que o distrato foi realizado em 13/11/2024 em comum acordo entre a empresa e a Petrobras, com inclusão de cláusula que deixa assente a competência constitucional deste Tribunal para aplicação de determinações, sanções e imputação de débito (peça 323, p. 6).

39. Com relação à disponibilização do estaleiro, há que se ressaltar que o imóvel apresentava péssimo estado de manutenção, que seria necessário muito investimento e reforma, conforme apontado pelo Sr. Pedro Barusco (peça 318, p. 16 e p. 25). Mesmo diante do não pagamento por um ano da Petrobras, foram necessários sete anos, como apontado pela própria CBD, para deixar o estaleiro em condições ideais (peça 318, p. 28).

40. Quanto ao valor da contratação, cita-se que em tentativa da Petrobras de subarrendá-lo em fevereiro de 2022, cinco propostas foram encaminhadas, sendo a maior de R\$ 1,5 milhão por mês. Já em novembro de 2023, a melhor proposta foi de R\$ 385 mil mensais (peça 254, p. 2). Tais valores se mostram muito abaixo da quantia de R\$ 3,98 milhões definidos em 2010.

41. Entretanto, pondera-se que os valores apontados pela CBD como de mercado do Estaleiro Inhaúmas de R\$ 884 milhões em 2010, feito pela Embrap&Praxis, e de R\$ 1,6 bilhão em 2024, realizado pela Biswanger, foram acostados aos autos na peça 319. Além disso, embora não se tenha notícias da alegada locação do estaleiro para a Rio Naval, identificou-se notícias referentes à aquisição do estaleiro pela citada ICTSI Americas por valores próximos a R\$ 822 milhões a partir da compra das contas do Fundo Imobiliário Inhaúmas em meados de 2025 (<https://clickpetroleoegas.com.br/ictsi-americas-amplia-presenca-no-brasil-com-aquisicao-estrategica-do-antigo-estaleiro-inhauma-no-rio-de-janeiro/>; <https://oglobo.globo.com/blogs/capital/post/2025/06/gigante-filipino-compra-antigo-estaleiro-inhauma-na-zona-portuaria-do-rio.ghtml>; acessos em 11/3/2026).

42. Ressalta-se que essa dificuldade em se aferir um valor de mercado adequado torna complexa a tentativa de se estipular um referencial de preços para a contratação, o que suportaria as colocações da Petrobras quanto a obter subsídios suficientes para estimar eventual sobrepreço na contratação.

43. Ademais, quanto ao período de ociosidade do estaleiro, cabe reconhecer argumento da CBD no sentido de que não pode ser responsabilizada pelo referido prejuízo da Petrobras no período, afinal a decisão de não utilizar o estaleiro foi tomada pela própria estatal, diante das condições adversas enfrentadas pela estatal à época.

44. Não obstante, apesar da alegação quanto à contratação ter sido dentro dos parâmetros da legalidade e sem fraude, é inegável que, conforme devidamente evidenciado na instrução anterior, os documentos do processo não comprovaram de forma robusta a inviabilidade de competição, com o Grupo de Trabalho da Petrobras já apontando, antes da contratação, o risco de ociosidade do estaleiro, o que não justificava a ampliação do prazo inicial de arrendamento. Além disso, teria existido vínculo entre ex-gestores da Petrobras e representantes da CBD, comprometendo o princípio da impessoalidade, violando os preceitos constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência.

45. Esse vínculo restaria comprovado pela sentença da ação que condenou inicialmente o Sr. Atan Azevedo Barbosa (peça 255, p. 57; 61):

‘A instrução demonstrou que os pagamentos de propina de ATAN BARBOSA para PEDRO BARUSCO ocorreram no período de 29/06/2009 a abril de 2013 e estavam desvinculados de um contrato específico, tendo sido feitos em troca de um benefício geral, de modo a propiciar um ambiente favorável à realização de negócios pelas empresas com a Petrobras. Desse modo, estiveram sob influência destes pagamentos contratos e aditivos celebrados pela IESA Óleo e Gás S/A e pela Companhia Brasileira de Diques - CBD com a Petrobras, realizados no intervalo de 29/06/2009 a 30/11/2010, assim relacionados na denúncia.

(...)

As consequências do crime também merecem valoração negativa, uma vez que, no período em que mantido o pagamento de propina mensal a Barusco, foram celebrados diversos contratos e aditivos entre a IESA e a Petrobras, individualmente ou em consórcio com outras empresas, que alcançaram valor de R\$ 3.379.708.141,23. Some-se a essa quantia já vultosa o contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, celebrado entre a Petrobras e a CBD, no valor de R\$ 955.200.000,00, todos esses negócios sob a pecha da influência do ex-gerente da Diretoria de Serviços, então remunerado pelos corruptores para propiciar-lhes vantagens gerais na estatal.’ (Grifou-se).

46. Neste contexto, há indícios de que a contratação foi maculada por pagamentos mensais de propina feito pela Iesa Óleo e Gás (vinculada à CBD) para obter tais vantagens dentro da estatal.

47. No entanto, quanto a esse aspecto, cabe acolher argumento da CBD no sentido de que tais indícios não são aptos a estabelecer vínculo estreito entre o pagamento de propina e os valores definidos no contrato do Estaleiro Inhaúma. Afinal, não haveria provas de que a propina resultou na contratação.

48. Esse argumento também foi trazido pela Petrobras quando buscava a anulação do contrato pela via judicial (peça 280, p. 5):

‘17. Cabe frisar, conforme analisado no PJUR-00001526-2024, que, a despeito da sentença proferida em 09/12/2023 na ação penal nº 5031897- 94.2019.4.04.7000, que julgou procedente em parte a pretensão punitiva estatal, condenando Atan Azevedo Barbosa pelo crime de corrupção ativa em decorrência de contratos celebrados entre o Grupo IESA e a Petrobras, as fragilidades para a sustentação judicial de uma nulidade do contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma permanecem, quais sejam: (i) falta de provas que vinculem o pagamento efetivo de propina diretamente à celebração do contrato; e (ii) elementos que demonstrem o sobrepreço/prejuízo para a Petrobras’ (grifou-se).

49. Ou seja, quanto ao nexo causal, mesmo inegável a participação de agentes em esquemas de corrupção (tanto da Petrobras quanto da CBD) e das irregularidades que culminaram na assinatura do contrato, não se pode afirmar, conforme traz a própria sentença da peça 255, que há um vínculo direto entre o pagamento de propina e a pactuação do contrato do Estaleiro Inhaúma.

50. Logo, não sendo possível afirmar ter existido sobrepreço e diante da ausência de nexo causal estrito entre as vantagens oferecidas por representantes da CBD e os valores contratuais negociados, cabe acolher as razões de justificativa da empresa, excluindo-a do rol de responsáveis.

VIII. Audiência do Sr. Pedro José Barusco Filho

51. No caso do Sr. Pedro José Barusco Filho, observa-se que foram realizadas as devidas comunicações e garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, em conformidade com os princípios constitucionais e normativos aplicáveis. O Ofício foi expedido em 19/9/2024 (peça 275), com ciência registrada em 20/9/2024 (peça 284). Posteriormente, o responsável apresentou pedido de prorrogação de prazo em 7/10/2024 (peças 287 e 290), data que coincidia com o prazo inicial para resposta. O pedido foi analisado e deferido, com a concessão de novo prazo até 22/10/2024, conforme registrado na peça 294.

52. Apesar da prorrogação concedida, a resposta do Sr. Pedro José Barusco Filho foi apresentada apenas em 30/10/2024 (peças 310 a 316), ou seja, fora do prazo estabelecido. Embora a manifestação tenha sido intempestiva, o conteúdo apresentado será analisado e considerado na instrução processual, em respeito ao princípio da ampla defesa e ao dever de busca pela verdade material.



53. Na resposta, o Sr. Pedro José Barusco Filho destacou a importância de respeitar os acordos de colaboração premiada como instrumentos jurídicos essenciais no combate à corrupção. Afirmou que a sua colaboração não apenas contribuiu para a elucidação de esquemas ilícitos, mas também resultou na recuperação de valores significativos para os cofres públicos, demonstrando a eficácia desse mecanismo. Enfatizou, ainda, que a não aplicação dos benefícios pactuados no acordo comprometeria a segurança jurídica, desestimularia futuras colaborações e seria uma medida injusta e contrária ao Direito (peça 310, p. 4-10).

54. Além disso, a defesa apresentou as decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal e da 13ª Vara Federal de Curitiba que determinaram que o TCU deve se manifestar acerca da adesão dos acordos de colaboração, em caso de negativa, foi determinado que os documentos obtidos através dos acordos devem ser desentranhados e não poderão ser utilizados para embasar a decisão (peças 310 e 312).

Análise

55. Com relação à utilização dos termos do acordo de colaboração premiada, estes foram desentranhados do processo. Importante consignar que a sentença proferida na ação penal nº 5031897-94.2019.4.04.7000, que condenou o Sr. Atan Azevedo Barbosa, as conclusões da CIA da Petrobras e os documentos que embasaram a contratação são suficientes para imputar a responsabilidade pelo dano advindo com o contrato do Estaleiro Inhaúma ao Sr. Pedro Barusco, conforme a conduta consignada na instrução (peça 257, p. 34):

‘b) Sr. Pedro José Barusco Filho, na condição de Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, de fevereiro/2003 a março/2011, por ter atuado sem apresentar nenhuma restrição de cunho pessoal em contratação de elevada relevância material e estratégica para a Companhia, mesmo em período que reconhecidamente recebia favores financeiros de empresas que agiam sob a forma de cartel nas contratações com a Petrobras. Nomeou o Grupo de Trabalho e definiu o escopo de atuação, já indicando o Estaleiro Inhaúma como área a ser arrendada, supervisionou os trabalhos, atuou diretamente na negociação de condições e valores da contratação e elaborou o documento técnico que foi apresentado à DE para autorização da contratação contendo falhas técnicas que impediam o conhecimento de detalhes importantes da negociação.’

56. A referida conduta violou princípios constitucionais, princípios e dispositivos da Lei de Licitações e do Decreto 2.745/1998, além de normas internas da própria Petrobras.

57. Não obstante, existem precedentes nesta Corte de Contas que permitem reduzir o débito, atenuar a sanção ou mesmo não aplicar multa em função da condição de colaborador. É o que diz os seguintes enunciados:

‘O TCU pode deixar de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao colaborador quando a responsabilização deste se der com base em provas obtidas direta ou indiretamente de acordo de colaboração ou leniência por ele firmado, em respeito ao microsistema jurídico de combate à corrupção e à coerência da atuação repressiva estatal’ (Acórdão 1913/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Jorge Oliveira).

‘A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle, mesmo quando as informações lá colhidas não forem utilizadas para a instrução de processo no âmbito do controle externo, pode ser considerada como circunstância atenuante para fins de responsabilização perante o TCU. O fato de o Tribunal não se subordinar a tais ajustes não impede que sejam considerados no contexto da análise de condutas irregulares, em observância à uniformidade e à coerência da atuação estatal’ (Acórdão 587/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas) (grifou-se).

58. Em virtude dos precedentes anteriores, mas dada a não utilização direta dos Termos de Colaboração do Sr. Pedro Barusco para caracterização da irregularidade, entende-se que, no presente caso, a condição de colaborador do então Gerente Executivo da Petrobras deve servir para atenuar sua responsabilidade, sem isentá-lo do pagamento da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

59. Pelo exposto, cabe acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. Pedro Barusco, aplicando-lhe a sanção prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, devendo sua condição de colaborador ser sopesada na dosimetria da multa.

**IX. Audiência do Sr. Renato de Souza Duque**

60. No caso da audiência do Sr. Renato de Souza Duque, observa-se que foram realizadas diversas tentativas de comunicação para garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme os princípios constitucionais e normativos aplicáveis. Inicialmente, o Ofício foi expedido em 19/9/2024 (peça 274), sendo recusado pelo destinatário em 20/9/2024 (peça 283). Posteriormente, nova tentativa de comunicação foi realizada por meio dos Ofícios encaminhados ao presídio em 17/12/2024 (peças 326 e 327), com ciência registrada em 20/01/2025 (peça 328). Apesar das diligências realizadas, o Sr. Renato de Souza Duque não apresentou resposta à audiência, configurando-se sua revelia.

61. De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), a revelia não impede o prosseguimento do processo, sendo possível a continuidade da análise e julgamento com base nos elementos disponíveis nos autos. A ausência de resposta por parte do responsável não afeta a apuração da irregularidade ou a aplicação das medidas cabíveis, especialmente em casos de irregularidade continuada, como o contrato de arrendamento em questão.

62. No presente caso, considerando que o Sr. Renato de Souza Duque foi devidamente comunicado e teve oportunidade de se manifestar, mas optou por não responder, deve ser declarado revel, permitindo que o processo siga seu curso normal.

63. Assim, uma vez que as manifestações da Petrobras, CBD e do Sr. Pedro Barusco não lograram êxito em desconstituir as irregularidades apontadas, as conclusões acerca da conduta do Sr. Renato Duque descritas na instrução anterior devem ser mantidas. Ou seja, na condição de Diretor de Serviços da Petrobras, de fevereiro/2003 a fevereiro/2012, atuou sem apresentar nenhuma restrição de cunho pessoal em contratação de elevada relevância material e estratégica para a Companhia, mesmo em período que reconhecidamente recebia favores financeiros de empresas que agiam sob a forma de cartel nas contratações com a Petrobras, e atuou na formação do Grupo de Trabalho que tratou dos contornos da contratação, tendo proposto a autorização para início da negociação (Ata DE 4.747) e na propositura da contratação (Ata DE 4.779), em violação direta aos princípios da Administração Pública, a dispositivos do Decreto 2.745/1998, e normas internas da própria Petrobras

64. Dito isso, cabe considerar revel o Sr. Renato Duque, devendo ser sancionado com a multa prevista pelo art. 58, inciso III, da Lei. 8443/1992, por ato de gestão ilegítimo cometido em desfavor da Petrobras, que resultou em prejuízo associado ao contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma.

CONCLUSÃO

65. Trata-se de representação da unidade técnica, autuada com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU). A representação versa sobre indícios de irregularidades identificados em contrato celebrado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a Companhia Brasileira de Diques (CBD) para arrendamento, pela Estatal, do Estaleiro Inhaúma.

66. A representação decorreu da constatação de indícios de ausência de estudos prévios adequados e suficientes previamente à assinatura do contrato, cujas tratativas foram capitaneadas pelo então Gerente de Engenharia, Sr. Pedro Barusco.

67. Conforme instrução anterior, a partir da análise do Relatório de Auditoria Interna da Petrobras, do Relatório da Comissão Interna de Apuração, e de documentos da companhia produzidos à época, foi possível constatar que o processo de contratação direta do Estaleiro Inhaúma foi permeado por irregularidades, como falta de impessoalidade (processo conduzido abertamente pelo então Gerente Executivo Pedro Barusco), falta de comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade, desconsideração de riscos apontados pelo Grupo de Trabalho (GT) da contratação, cláusulas contratuais contrárias ao interesse da Petrobras insertas no contrato, além dos indícios de corrupção por parte dos ex-gestores Pedro Barusco e Renato Duque que atuaram diretamente na contratação (peça 257, p. 7-17). Assim, foram realizadas as oitivas das empresas envolvidas e audiências dos gestores da Petrobras arrolados pela contratação.

68. Coube a presente instrução analisar a resposta às oitivas da Petrobras e da CBD sobre a possível anulação do contrato e a adoção de ações para ressarcimento dos danos causado, e as audiências dos Srs. Pedro José Barusco Filho e Renato de Souza Duque pelas irregularidades identificadas.



69. Pontua-se, primeiramente, que após a instrução anterior e consequente despacho do Ministro Relator autorizando as oitivas e audiências, já se obteve como resultado desta ação de controle o distrato do contrato de arrendamento (peça 323), que poderia gerar prejuízos ainda maiores à Petrobras caso levado ao final do termo, em 2031.

70. Com relação à oitiva da Petrobras, acolheu-se os argumentos da estatal quanto à dificuldade em se obter elementos que demonstrassem o sobrepreço/prejuízo advindo do contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, entendendo-se que não haveria elementos suficientes para caracterizar e estimar valor de débito apto a constituir tomada de contas especial.

71. Quanto aos argumentos da Companhia Brasileira de Diques (CBD), não foram suficientes para desconstituir a irregularidade, mantendo-se o entendimento de que houve infração a preceitos legais e constitucionais na contratação do estaleiro. Contudo, não se pode afirmar que houve um vínculo direto entre o pagamento de propina e a pactuação do contrato do Estaleiro Inhaúma. Além disso, diante das considerações da Petrobras, não se mostrou factível obter elementos que permitissem caracterizar débito.

72. Logo, diante da irrazoabilidade de se perquirir eventual débito e da ausência de nexos causal estrito entre as vantagens oferecidas por representantes da CBD e os valores contratuais negociados, considerou-se cabível acolher as razões de justificativa da CBD, excluindo-a do rol de responsáveis.

73. Quanto às audiências dos Srs. Pedro José Barusco Filho e Renato Duque, não foram apresentados quaisquer argumentos para desconstituir as irregularidades e suas condutas. Enquanto o primeiro alegou apenas sua condição de colaborador, o segundo foi revel no processo, sem ter respondido ao chamado em audiência.

74. Em virtude de precedentes deste Tribunal, cabe acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Pedro Barusco, devendo ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, por ato de gestão ilegítimo cometido em desfavor da Petrobras, que resultou em prejuízo associado ao contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, mas considerando sua condição de colaborador como atenuante da conduta no momento da dosimetria da sanção.

75. Com relação ao Sr. Renato Duque, na condição de revel, deve ser sancionado com a multa prevista pelo art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, por ato de gestão ilegítimo cometido em desfavor da Petrobras, que resultou em prejuízo associado ao contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma.

76. Por fim, ante a impossibilidade de cálculo do débito, não há pressupostos suficientes para propositura de tomada de contas especial, de modo que, após a deliberação e as devidas comunicações, propõe-se o arquivamento dos presentes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior envio ao Gabinete do Exmo. Ministro Relator Jorge Oliveira, propondo:

a) conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) acolher as razões de justificativa apresentadas pela Companhia Brasileira de Diques (CNPJ: 02.677.174/0001-19), excluindo-a do rol de responsáveis;

c) com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel, para todos os efeitos legais, o Sr. Renato de Souza Duque (CPF: 510.515.167-49), imputando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;

d) acolher parcialmente as razões da justificativa do Sr. Pedro José Barusco Filho (CPF: 987.145.708-15), de modo a considerar sua condição de colaborador como atenuante da conduta, mas aplicando-lhe a multa do art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional,



sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;

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

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Petrobras, à Companhia Brasileira de Diques e aos responsáveis, 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

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) sobre indícios de irregularidades identificadas em contrato celebrado entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a Companhia Brasileira de Diques (CBD) para arrendamento do Estaleiro Inhaúma, localizado no município do Rio de Janeiro/RJ, na Baía de Guanabara.

2. O referido contrato foi celebrado em 21/6/2010 para arrendamento, pelo prazo de vinte anos, da área do estaleiro e de suas respectivas benfeitorias, acessos e infraestrutura, no valor total de R\$ 955.200.000,00, pago em aluguéis mensais de R\$ 3.980.000,00 (reajustados anualmente com base no IPCA). Além disso, coube à Petrobras o pagamento de tributos, taxas, preços e tarifas dos serviços públicos relativos à propriedade imobiliária, bem como gastos com vigilância e segurança do estaleiro e dos equipamentos.
3. A unidade especializada constatou a ausência de estudos prévios à assinatura do contrato. Verificou que a demanda que motivou a negociação estava desatualizada antes da finalização do processo de contratação e, ainda assim, houve uma aceleração do processo e ampliação do escopo do ajuste. Com base nas evidências juntadas aos autos, a AudPetróleo concluiu que ex-gestores da estatal agiram de forma ilegal, privilegiando seus interesses particulares e financeiros.
4. Foram realizadas oitivas e audiências, cujas respostas apontaram no sentido da inviabilidade do cálculo do prejuízo ao erário. Por outro lado, as irregularidades foram confirmadas, exsurto a necessidade de responsabilização de ex-gestores. Foi nesse sentido a proposta da AudPetróleo nesta fase.
5. Manifesto-me de acordo com as análises efetuadas, adotando os fundamentos da instrução da unidade como razões de decidir, sem prejuízo de trazer breves comentários.

I – Histórico

6. O caso teve início em 2014 com a Operação Lava Jato e a consequente descoberta de irregularidades no âmbito de contratações realizadas pela Petrobras, sendo que, especificamente quanto à contratação do Estaleiro Inhaúma, foram realizadas duas fiscalizações pela própria estatal.



7. Primeiro, foi realizada auditoria interna que concluiu que os processos de arrendamento e de revitalização do estaleiro continham deficiências em sua fundamentação à luz do Decreto 2.745/1998. Em seguida, foi constituída Comissão Interna de Apuração (CIA), cuja conclusão indicou a ocorrência de irregularidades no processo de contratação direta de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, por inexigibilidade, com a Companhia Brasileira de Diques (CBD), apontando a responsabilidade aos Srs. Renato de Souza Duque, então Diretor de Serviços, e Pedro José Barusco Filho, então Gerente Executivo de Engenharia da estatal.

8. Após análise detalhada dos fatos, a AudPetróleo concluiu, em instrução anterior, o seguinte:

*“224. Em suma, diante das irregularidades apontadas, o que se obteve foi uma contratação que atentou contra os interesses da Companhia, mediante processo inadequado **houve a constituição de um pacto antieconômico aos cofres da empresa, causando prejuízos mensais vultosos e duradouros** – já são quatorze anos de contrato e **ainda se encontra vigente** o arrendamento.*

*225. Em decorrência da contratação do arrendamento e **ausência de planejamento para sua adequada utilização** em paralelo aos planos de negócio da Petrobras, observou-se que **desde 2016 o estaleiro está totalmente ocioso**.*

*226. Além do elevado custo de aluguel da área, a Petrobras tem sido responsável pelo pagamento de custos associados a manutenção, preservação, impostos, taxas e segurança, alcançando o valor de R\$ 10 milhões mensais, o que significa **R\$ 120 milhões ao ano**. Se considerarmos os seis anos restantes e não se alterando as condições atuais, **em custo nominal, seriam mais de R\$ 700 milhões para somente aguardar o encerramento do prazo para restituição da área**, correndo no período todos os riscos relacionados ao ativo.” (grifei).*

9. Em suma, a unidade instrutiva aduziu que foram violados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal, art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993 e subitem 1.2 do Decreto 2.745/1998) e a obrigação legal de lealdade (art. 155 da Lei 6.404/1976 – Lei das Sociedades Anônimas). Ainda em relação ao Decreto 2.745/1998, a AudPetróleo compreendeu pelo descumprimento das seguintes regras desse normativo:

i) subitem 7.1, pois não restou comprovada hipótese de dispensa ou inexigibilidade de procedimento licitatório;

ii) subitens 7.1.1 e 7.1.2, uma vez que não houve manifestação jurídica a respeito das alterações na minuta do contrato; e

iii) subitens 2.2 e 2.5, considerando as deficiências nas motivações e justificativas técnicas para a contratação, principalmente quanto ao preço e ao prazo da contratação.

10. Embora a AudPetróleo tenha vislumbrado a ocorrência de dano aos cofres da Petrobras, verificou que as informações não eram suficientes para a apuração do valor que seria justo para o arrendamento do estaleiro.

11. De todo modo, diante dessas constatações, a unidade propôs a realização de oitiva da Petrobras e da empresa CBD, bem como a realização de audiências do Sr. Renato de Souza Duque, Diretor de Serviços da Petrobras entre fevereiro de 2003 e fevereiro de 2012, e do Sr. Pedro José Barusco Filho, Gerente Executivo de Engenharia da estatal entre fevereiro de 2003 e março de 2011, em razão de terem atuado para a celebração de contrato prejudicial aos interesses da companhia.

12. Acatei a proposta e foram realizadas as medidas saneadoras. As respostas foram objeto de análise pela unidade na instrução à peça 332, sendo esse o escopo desta fase processual.

II – Análise das oitivas e da audiência

13. A **oitiva da Petrobras** permitiu que se verificasse a ocorrência da **resolução** do contrato objeto desta representação, após assinatura do distrato, em 13/11/2024 (peça 323). Assim, cessaram os pagamentos mensais realizados pela Petrobras em ativo subutilizado e que representava prejuízos à companhia, o que só veio a ocorrer após a atuação desta Corte de Contas no âmbito deste processo, como fica claro no trecho abaixo, extraído da peça 321:

“Em petição apresentada em 29/10/2024 (peça 308), a Petrobras havia informado que, após intensas negociações com a Companhia Brasileira de Diques (CBD), fortalecidas a partir dos pronunciamentos da unidade de auditoria e despacho do Exmo. Min. Relator determinando a realização de oitiva da Petrobras e daquela empresa, a Petrobras conseguiu um acordo proposto para o distrato com o pagamento apenas do saldo devedor dos Certificados de Recebíveis imobiliários (CRIs), em favor do Fundo Imobiliário Inhaúma – FII, sem qualquer indenização a ser paga à CBD (grifou-se).”

14. Apesar disso, a unidade reforçou suas conclusões pela ocorrência de irregularidades atinentes ao referido contrato, *in verbis*:

“foi possível constatar que o processo de contratação direta do Estaleiro Inhaúma foi permeado por irregularidades, como falta de impessoalidade (processo conduzido abertamente pelo então Gerente Executivo Pedro Barusco), falta de comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade, desconsideração de riscos apontados pelo Grupo de Trabalho (GT) da contratação, cláusulas contratuais contrárias ao interesse da Petrobras, além dos indícios de corrupção por parte dos ex-gestores Pedro Barusco e Renato Duque que atuaram diretamente na contratação (peça 257, p. 7-17). Esta última constatação ganha força a partir da sentença proferida no âmbito de ação judicial que apontou ter ocorrido pagamento de propina da Iesa Óleo Gás (vinculada à CBD) aos citados ex-gestores da Petrobras em troca de facilidades gerais dentro da Petrobras” (peça 332).

15. Em decorrência das irregularidades, a AudPetróleo apontou a existência de danos à Petrobras, com pagamento anual médio, entre 2017 e 2023, de mais de R\$ 100 milhões, em face da ociosidade do estaleiro desde 2016. Entretanto, em vista da ausência de referenciais aptos a conduzir o cálculo do débito, essencial para a conversão do processo em tomada de contas especial, e sem se estabelecer o nexo causal direto entre o pagamento de propina e a entabulação do contrato de arrendamento, não há como afirmar indubitavelmente que houve sobrepreço na contratação. Sem mais elementos, torna-se pouco viável calcular potencial débito. Logo, segundo a unidade, *“em que pese a existência de dano ao erário, materializado em pagamentos mensais para usufruto de bem quase inservível para a Petrobras, entende-se que não há elementos suficientes para caracterizar e estimar valor de débito apto a constituir tomada de contas especial” (peça 332).*

16. A **oitiva da CBD** levou a unidade a reforçar a inoccorrência da prescrição, em qualquer de suas modalidades, pois o contrato de arrendamento teve o distrato assinado em 13/11/2024, data em que começa a contar o prazo prescricional, uma vez que se trata de irregularidade permanente ou continuada (art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022).

17. Além disso, os argumentos apresentados reforçaram a já citada dificuldade de aferição dos valores de eventual sobrepreço, dada a discrepância entre avaliações realizadas. Por outro lado, de acordo com a AudPetróleo, *“os documentos do processo não comprovaram de forma robusta a inviabilidade de competição, com o Grupo de Trabalho da Petrobras já apontando, antes da contratação, o risco de ociosidade do estaleiro, o que não justificava a ampliação do prazo inicial de arrendamento”*. Ademais, ficou comprovado o vínculo entre ex-gestores da Petrobras e representantes da CBD, havendo indícios de que *“a contratação foi maculada por pagamentos mensais de propina feito pela Iesa Óleo e Gás (vinculada à CBD) para obter tais vantagens dentro da estatal” (peça 302).*

18. Não obstante, a unidade compreendeu que *“cabe acolher argumento da CBD no sentido de que tais indícios não são aptos a estabelecer vínculo estreito entre o pagamento de propina e*

os valores definidos no contrato do Estaleiro Inhaúma”, uma vez que não há provas de que a propina resultou na contratação. Em conclusão, aduziu (peça 302):

“[...] quanto ao nexo causal, mesmo inegável a participação de agentes em esquemas de corrupção (tanto da Petrobras quanto da CBD) e das irregularidades que culminaram na assinatura do contrato, não se pode afirmar, conforme traz a própria sentença da peça 255, que há um vínculo direto entre o pagamento de propina e a pactuação do contrato do Estaleiro Inhaúma.

Logo, não sendo possível afirmar ter existido sobrepreço e diante da ausência de nexo causal estrito entre as vantagens oferecidas por representantes da CBD e os valores contratuais negociados, cabe acolher as razões de justificativa da empresa, excluindo-a do rol de responsáveis.”

19. **A audiência de Pedro José Barusco Filho** não foi suficiente para elidir as irregularidades suscitadas. A sentença proferida na Ação Penal 5031897-94.2019.4.04.7000, que condenou Atan Azevedo Barbosa⁶ – representante da CBD à época do contrato –, as conclusões da Petrobras e os documentos que embasaram a contratação são suficientes para imputar a responsabilidade ligada ao contrato do Estaleiro Inhaúma a Pedro José Barusco Filho, nos seguintes termos (peça 302):

“Sr. Pedro José Barusco Filho, na condição de Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, de fevereiro/2003 a março/2011, por ter atuado sem apresentar nenhuma restrição de cunho pessoal em contratação de elevada relevância material e estratégica para a Companhia, mesmo em período que reconhecidamente recebia favores financeiros de empresas que agiam sob a forma de cartel nas contratações com a Petrobras. Nomeou o Grupo de Trabalho e definiu o escopo de atuação, já indicando o Estaleiro Inhaúma como área a ser arrendada, supervisionou os trabalhos, atuou diretamente na negociação de condições e valores da contratação e elaborou o documento técnico que foi apresentado à DE para autorização da contratação contendo falhas técnicas que impediam o conhecimento de detalhes importantes da negociação.”

20. Ressalto que o material colhido em vista de colaboração premiada do responsável foi desentranhado do processo, mas sua significativa participação nesse procedimento é suficiente para atenuar a sanção a ser aplicada – multa do art. 58, inciso III, da Lei. 8443/1992 –, conforme a jurisprudência deste Tribunal:

“A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle, mesmo quando as informações lá colhidas não forem utilizadas para a instrução de processo no âmbito do controle externo, pode ser considerada como circunstância atenuante para fins de responsabilização perante o TCU. O fato de o Tribunal não se subordinar a tais ajustes não impede que sejam considerados no contexto da análise de condutas irregulares, em observância à uniformidade e à coerência da atuação estatal” (Acórdão 587/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas).

21. O responsável **Renato de Souza Duque** não apresentou resposta à audiência, configurando-se a revelia. Uma vez que as manifestações da Petrobras, CBD e de Pedro José

⁶ A AudPetróleo destaca a existência de vínculo entre ex-gestores da Petrobras e o nominado representante da CBD, nos termos do seguinte trecho da citada sentença condenatória: *“A instrução demonstrou que os pagamentos de propina de ATAN BARBOSA para PEDRO BARUSCO ocorreram no período de 29/06/2009 a abril de 2013 e estavam desvinculados de um contrato específico, tendo sido feitos em troca de um benefício geral, de modo a propiciar um ambiente favorável à realização de negócios pelas empresas com a Petrobras. Desse modo, estiveram sob influência destes pagamentos contratos e aditivos celebrados pela IESA Óleo e Gás S/A e pela Companhia Brasileira de Diques - CBD com a Petrobras, realizados no intervalo de 29/06/2009 a 30/11/2010, assim relacionados na denúncia. [...] As consequências do crime também merecem valoração negativa, uma vez que, no período em que mantido o pagamento de propina mensal a Barusco, foram celebrados diversos contratos e aditivos entre a IESA e a Petrobras, individualmente ou em consórcio com outras empresas, que alcançaram valor de R\$ 3.379.708.141,23. Some-se a essa quantia já vultosa o contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, celebrado entre a Petrobras e a CBD, no valor de R\$ 955.200.000,00, todos esses negócios sob a pecha da influência do ex-gerente da Diretoria de Serviços, então remunerado pelos corruptores para propiciar-lhes vantagens gerais na estatal”* (peça 255, p. 57; 61).



Barusco Filho não lograram êxito em desconstituir as irregularidades apontadas, as seguintes conclusões acerca da conduta de Renato de Souza Duque devem ser mantidas, o que enseja a aplicação da multa do art. 58, inciso III, da Lei. 8443/1992:

“na condição de Diretor de Serviços da Petrobras, de fevereiro/2003 a fevereiro/2012, atuou sem apresentar nenhuma restrição de cunho pessoal em contratação de elevada relevância material e estratégica para a Companhia, mesmo em período que reconhecidamente recebia favores financeiros de empresas que agiam sob a forma de cartel nas contratações com a Petrobras, e atuou na formação do Grupo de Trabalho que tratou dos contornos da contratação, tendo proposto a autorização para início da negociação (Ata DE 4.747) e na propositura da contratação (Ata DE 4.779), em violação direta aos princípios da Administração Pública, a dispositivos do Decreto 2.745/1998, e normas internas da própria Petrobras” (peça 302).

III – Conclusão

22. A análise das respostas endereçadas a este Tribunal permitiu confirmar a ocorrência das irregularidades suscitadas na representação.
23. Foram acolhidos os argumentos atinentes à dificuldade de demonstração de sobrepreço advindo do contrato de arrendamento do Estaleiro Inhaúma, não havendo elementos suficientes para caracterizar e estimar valor de débito apto a constituir tomada de contas especial. Acolheu-se, ainda, a alusão à não comprovação de vínculo direto entre o pagamento de propina e a pactuação do contrato do Estaleiro Inhaúma, o que afastou eventual débito a ser imputado à CBD
24. Apesar da gravidade das irregularidades, concorda-se com a exclusão da empresa do rol de responsáveis deste processo, considerando que a sua oitiva foi realizada apenas para que se manifestasse sobre eventual determinação desta Corte para anular o contrato, *“devendo observar as necessárias indenizações”*, com base na seguinte conclusão constante da instrução à peça 257:
“233. Ainda, deve a responsabilização também recair sobre a empresa contratada – Companhia Brasileira de Diques (CBD). A inclusão da empresa contratada no rol de responsáveis tem por objetivo evitar o enriquecimento sem causa do particular em detrimento da Administração, nos termos dos princípios da boa-fé contratual e da probidade administrativa, afinal, no presente caso não se afigurou um simples descumprimento de cláusulas contratuais, na medida em que concorreu ativamente para a ocorrência do dano apurado no contrato de arrendamento ao agir de forma desleal mediante a corrupção de funcionários do mais alto escalão da estatal que acabaram por efetivamente tomar decisões que privilegiavam o interesse da própria CBD ante os interesses da Petrobras.”
25. A resolução do contrato, após assinatura do distrato, em 13/11/2024, se deu em virtude da atuação desta Corte de Contas, o que fez com que cessassem os pagamentos mensais realizados pela Petrobras em ativo subutilizado, que representava prejuízos à companhia. Em uma estimativa conservadora, considerando aluguel e custos acessórios equivalentes a R\$ 10 milhões mensais, a atuação do TCU gerou benefícios da ordem de R\$ 700 milhões, se projetados os custos para 2031 – quando se encerraria o contrato.
26. Todavia, não comprovado o vínculo direto entre o pagamento de propina e a pactuação do contrato, impossibilitando o cálculo de débito, não subsiste razão para sancionar a CBD neste processo, até porque a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 dirige-se somente aos responsáveis por atos de gestão ilegítimos ou antieconômico, não atribuíveis à empresa.
27. As irregularidades imputadas aos então gestores, Pedro José Barusco Filho e Renato de Souza Duque, por sua vez, foram confirmadas, sendo de rigor sancioná-los com a referida multa. A condição de colaborador do primeiro responsável contribui para reduzir o valor da sanção.



28. Quanto a Renato de Souza Duque, a dosimetria da sanção – que leva em conta 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 (art. 22, § 2º, da Lindb) – não resulta em redução no valor da multa. A gravidade da infração, os danos dela provenientes, a ausência de boa-fé e os antecedentes do responsável sugerem punição no valor de R\$ 90.337,90 (noventa mil, trezentos e trinta e sete reais e noventa centavos), correspondente ao montante máximo estipulado na Portaria-TCU 3/2026 para a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.
29. No que concerne a Pedro José Barusco Filho, em que pese haver circunstâncias similares, sua condição de colaborador aliada à contribuição de sua participação para o deslinde dos fatos permitem redução de 50% no valor da multa. A sanção sugerida totaliza R\$ 45.168,95 (quarenta e cinco mil, cento e sessenta e oito reais e noventa e cinco centavos).
30. Por derradeiro, agradeço ao Ministro Walton Alencar pelas considerações concernentes a possíveis indenizações relativas a benfeitorias realizadas pela Petrobrás. Quanto ao ponto, considero oportuno transcrever a cláusula 1.2 do distrato, que aplaca a equalização desse aspecto (peça 323, p. 4):

“1.2 A área objeto do Contrato de Arrendamento será devolvida à CBD e ao FUNDO, após a assinatura de Termo de Recebimento Definitivo, conforme Anexo 1.

1.2.1 A devolução da Área Arrendada incluirá a transferência de propriedade dos seguintes ativos da PETROBRAS para a CBD, que se encontram no local: os guindastes, itens de benfeitorias realizadas em sua revitalização, itens de cozinha industrial e mobiliário de escritório e administrativo instalados pela PETROBRAS, conforme relação constante do Anexo 2, no estado em que se encontram e sem direito a qualquer reivindicação ou reclamação.

1.2.2 As Partes declaram e reconhecem a lista de bens e benfeitorias, no estado constatado por ocasião da entrega da Área Arrendada, com a assinatura do Termo de Recebimento Definitivo da Área Arrendada.

1.2.3 Após a assinatura do Termo de Recebimento Definitivo da Área Arrendada, a CBD e o FUNDO isentam a PETROBRAS de responsabilidade relativa a quaisquer vícios ocultos relacionados aos bens e benfeitorias da Área Arrendada.

1.2.4 Os bens e equipamentos que não constam na relação do Anexo 2, e que tenham sido instalados pela PETROBRAS, identificados e descritos no Anexo 3 poderão ser retirados da área arrendada, pela PETROBRAS, por sua conta e risco, no prazo máximo de 30 dias, sem que caiba ao FUNDO e à CBD qualquer direito a indenização, reclamação ou reivindicação. Ultrapassado o prazo acima mencionado, a propriedade dos bens não reclamados, no prazo aqui previsto, será automaticamente transferida a CBD.”

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão apresentada por este relator.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1142/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.078/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante e Responsáveis:



- 3.1. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
- 3.2. Responsáveis: Companhia Brasileira de Diques (02.677.174/0001-19), Renato de Souza Duque (510.515.167-49) e Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
8. Representação legal: Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), representando Petróleo Brasileiro S.A.; Luís Gustavo Rodrigues Flores (OAB/PR 27.865), Antônio Augusto Lopes Figueiredo Basto (OAB/PR 16.950) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Pedro Gilz de Souza (OAB/RJ 118.436), representando Companhia Brasileira de Diques

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades identificadas em contrato celebrado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a Companhia Brasileira de Diques (CBD) para arrendamento do Estaleiro Inhaúma, localizado no município do Rio de Janeiro/RJ, na Baía de Guanabara,

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. 12, § 3º, 24 a 26, 28, inciso II, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, 169, inciso II, 215 a 217, 235, 237, inciso VI e parágrafo único, e 268, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. no mérito, considerar a presente representação procedente;
- 9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pela Companhia Brasileira de Diques, excluindo-a do rol de responsáveis;
- 9.4. considerar revel, para todos os efeitos legais, o Sr. Renato de Souza Duque, imputando-lhe multa no valor de R\$ 90.337,90 (noventa mil, trezentos e trinta e sete reais e noventa centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;
- 9.5 acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. Pedro José Barusco Filho, de modo a considerar sua condição de colaborador como atenuante da conduta, aplicando-lhe a multa no valor de R\$ 45.168,95 (quarenta e cinco mil, cento e sessenta e oito reais e noventa e cinco centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;
- 9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.7. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento das notificações, e os das demais, a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;
- 9.8. alertar aos responsáveis que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;



9.9. comunicar esta decisão à Petrobras, à Companhia Brasileira de Diques e aos responsáveis; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1142-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 013.999/2025-7

Natureza: Representação

Unidades: Itaipu Binacional e Ministério das Relações Exteriores

Representante: Deputado Federal Gustavo Gayer

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ITAIPU BINACIONAL. INVESTIMENTOS SOCIOAMBIENTAIS. NOTA REVERSAL 228/2005. UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO INTERNACIONAL COMO FUNDAMENTO PARA APLICAÇÃO DE RECURSOS. PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DIRETA DO TCU SOBRE A ENTIDADE BINACIONAL ANTE A AUSÊNCIA DE COMISSÃO BINACIONAL DE CONTAS. NÃO SUBMISSÃO DO ACORDO INTERNACIONAL AO CONGRESSO NACIONAL. TEMA JÁ EM DEBATE NO LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), reproduzida a seguir, com ajustes de forma (peças 19-21):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de representação apresentada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer (PL/GO), a respeito de possíveis irregularidades na gestão dos recursos da parte brasileira da Itaipu Binacional, com ênfase nos



gastos socioambientais realizados após a quitação da dívida histórica da Usina em 2023, conforme exposto na peça inicial (peça 1, p. 1).

2. *O representante informa que, com a quitação da dívida de US\$ 13 bilhões, esperava-se uma redução na tarifa de energia elétrica da Usina Hidrelétrica (UHE) Itaipu. Contudo, os valores que antes eram destinados ao pagamento da dívida passaram a ser alocados em projetos socioambientais, cujos gastos, entre 2023 e 2024, somaram aproximadamente R\$ 5 bilhões (peça 1, p. 1).*
3. *Dentre os gastos questionados, o Deputado destaca a destinação de R\$ 81 milhões à Cooperativa Central da Reforma Agrária, vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e de R\$ 180 milhões para obras no terminal portuário de Outeiro (PA) relacionadas à Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 30). Tais despesas levantam dúvidas quanto à transparência, à economicidade e à finalidade dos recursos empregados (peça 1, p. 1-2).*
4. *Além disso, questiona a utilização da 'Nota Reversal' de 2005, que, segundo o representante, alterou o Tratado de Itaipu sem a devida aprovação do Congresso Nacional; e aponta ausência de legalidade e conformidade dessa prática com o ordenamento jurídico brasileiro (peça 1, p. 2).*
5. *O Parlamentar também solicita que o Tribunal analise o impacto desses gastos na tarifa de energia elétrica, considerando que os recursos empregados nos projetos socioambientais são financiados, em última instância, pelos consumidores brasileiros (peça 1, p. 2-3).*
6. *Diante disso, o representante requer que o TCU (peça 1, p. 3):*
 - a) *realize auditoria específica na parte brasileira da Itaipu Binacional, com foco na legalidade, economicidade e transparência dos gastos socioambientais realizados nos anos de 2023 e 2024;*
 - b) *avalie o impacto desses gastos sobre a tarifa de energia elétrica paga pelos consumidores brasileiros;*
 - c) *examine a legalidade da utilização da 'Nota Reversal' de 2005 como fundamento para tais despesas, inclusive à luz da necessidade de apreciação legislativa para alteração de tratados internacionais; e*
 - d) *verifique eventuais indícios de favorecimento político, ideológico ou partidário nos critérios de seleção de projetos e entidades beneficiadas com recursos da Usina.*

HISTÓRICO

7. *Após exame da admissibilidade do pedido realizado, consubstanciada no despacho do Ministro Relator Jorge Oliveira (peça 7), a representação foi considerada parcialmente conhecida.*
8. *Quanto ao pedido para realizar auditoria na parte brasileira da Itaipu, incluindo a aplicação dos recursos socioambientais (2023–2024) e sobre critérios para seleção de projetos beneficiados com recursos da Usina, alíneas 'a' e 'd' do item 6 supra, o Ministro registrou que a fiscalização do TCU sobre esses aportes está condicionada à instituição da Comissão Binacional de Contas, conforme orientação já consolidada por julgamentos do STF, e que o Tribunal já mantém acompanhamento específico das tratativas para criação dessa Comissão por meio do TC 036.637/2016-5. Como providência, o Ministro determinou o envio de cópia Despacho da peça 7 ao representante para ciência (peça 7, p. 2).*
9. *Relativamente ao pedido de avaliação do impacto tarifário decorrente dos aportes socioambientais, alínea 'b' supra, o Ministro não instaurou nova apuração autônoma e consignou que o tema já foi analisado no âmbito do Acórdão 2.366/2023-TCU-Plenário (de sua relatoria), razão pela qual determinou que fosse encaminhada ao representante cópia do referido acórdão e do próprio Despacho (peça 7, p. 2 a 5).*
10. *No que tange à alínea 'c' relativa ao pedido para que o TCU examine a legalidade do uso da Nota Reversal 228/2005 como fundamento para os gastos socioambientais de 2023 e 2024, o Ministro endossou a avaliação da AudElétrica (peça 4) e considerou procedente o questionamento do representante, uma vez que a ausência de submissão da Nota ao Congresso levanta questionamentos sobre a sua conformidade com o art. 49, I, da Constituição Federal (competência do Legislativo para resolver definitivamente sobre atos internacionais que impliquem encargos/compromissos gravosos ao patrimônio nacional). Portanto,*



autorizou o envio de diligência ao Ministério de Relações Exteriores (MRE) com o objetivo de verificar a conformidade dos atos praticados pelo órgão com o ordenamento jurídico brasileiro (peça 4, p. 7).

11. *Em 9/10/2025, por meio do Ofício 43105/2025-TCU/Seproc (peça 8), o TCU enviou diligência ao MRE para que, no prazo de 15 dias, a pasta apresentasse informações detalhadas sobre a tramitação e os fundamentos jurídicos da Nota Reversal 228/2005, incluindo: a) justificativa para a não submissão da Nota Reversal 228/2005 ao Congresso Nacional, à luz do art. 49, inciso I, da Constituição Federal; b) esclarecimentos sobre os critérios utilizados para considerar que os compromissos assumidos pela Nota Reversal não acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; e c) informações sobre eventuais pareceres jurídicos ou técnicos, à época e atuais, que embasam a decisão de não submeter a Nota Reversal 228/2005 à apreciação do Congresso Nacional.*
12. *Em 22/10/2025, por meio do Ofício SEI 1697/2025/SG/G/MRE e documentação anexa (peças 11 e 12), o MRE encaminhou a resposta à diligência.*
13. *Expõe-se a seguir a análise sobre as informações recebidas.*

EXAME TÉCNICO

14. *O MRE esclareceu, inicialmente, que a Nota Reversal brasileira (Nota Reversal 228/2005), em conjunto com a Nota Verbal 1/2005 do MRE paraguaio, ambas datadas de 31/3/2005, constituem acordo internacional por troca de notas, pelo qual se estipulou que as iniciativas da Itaipu Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental deveriam integrar, de forma permanente, a atividade de geração de energia da Usina (peça 12, p. 1).*
15. *O MRE afirmou que a representação parlamentar partiu de duas premissas, que não se sustentariam: i) a de que as ações socioambientais da Itaipu teriam origem no acordo de 2005; e ii) a de que haveria vício de consentimento em razão da ausência de apreciação legislativa (peça 12, p. 1).*
16. *Sobre o primeiro ponto, o Ministério esclareceu que as iniciativas socioambientais da Itaipu antecedem o acordo de 2005, tendo sido discutidas e executadas desde os primeiros anos de atuação da entidade. Como exemplo, citou que o Conselho de Administração da Itaipu, entre 1974 e 1975, abordou questões relativas a ações de reflorestamento de áreas inundadas pela Usina e preservação dos recursos naturais, tendo incluído, no programa geral dos trabalhos de construção, item de ‘reservatório e aquisição de terras – proteção do meio-ambiente’, evidenciando que a Nota de 2005 não deu origem a tais iniciativas (peça 12, p. 1 e peça 14, p. 16).*
17. *Ainda sobre isso, o MRE afirmou que a Nota Reversal 228/2005 encontra amparo no art. XXII do Tratado de Itaipu, e que seu texto já reconhecia a existência de iniciativas ambientais desenvolvidas pela Itaipu antes de 2005. O Ministério destacou (peça 12, p. 1 e 2 e peça 15):*

*‘[...] A respeito, levo a conhecimento de Vossa Excelência que o Governo brasileiro considera os conceitos da responsabilidade social e ambiental como integrantes do conjunto de valores inerentes e cogentes à contemporânea atuação das empresas, independentemente do regime jurídico a que estiverem subordinadas, **razão pela qual são aplicáveis à entidade binacional ITAIPU, que, naturalmente, já vem desenvolvendo iniciativas de responsabilidade social e ambiental**, inserindo-as na missão que compõe o Plano Estratégico aprovado por seu Conselho de Administração.’*
18. *No tocante à alegada necessidade de aprovação congressional, o MRE sustentou que nem todos os acordos por troca de notas exigem submissão ao Congresso Nacional, conforme o art. 49, inciso I, da Constituição Federal, que restringe essa exigência aos atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Segundo o Ministério, a Nota Reversal 228/2005 não trata da estrutura tarifária da Itaipu, limitando-se a estabelecer, de forma genérica, que a responsabilidade social e ambiental deve ser considerada no curso das atividades da Usina. Ressaltou, ainda, que a fixação da tarifa é competência do Conselho de Administração da Itaipu Binacional (peça 12, p. 2).*
19. *O MRE acrescentou que a previsão de responsabilidade social e ambiental como componente permanente da atividade de geração de energia não constitui inovação jurídica, pois reproduz obrigações já assumidas pelo Estado brasileiro à época da assinatura da Nota, citando, entre outros instrumentos, dispositivos da Constituição Federal (arts. 4º, 225 e 231), o Decreto 4.340/2002, a Convenção 169 da OIT,*

o Código Florestal de 1965 e a Resolução CONAMA 1/1986. Também mencionou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, afirmando que, se a Nota Verbal não inova juridicamente, mas apenas reproduz obrigações existentes, não haveria necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional (peça 12, p. 2).

20. O Ministério observou, ainda, que não há registro de submissão do acordo por troca de notas ao Congresso do Paraguai, o que reforçaria o entendimento de que o instrumento não promoveu inovação jurídica relevante. Segundo o MRE, caso houvesse criação de obrigações novas, a Nota Reversal paraguaia teria sido submetida ao Legislativo daquele país, conforme previsto na Constituição paraguaia de 1992 (peça 12, p. 3).
21. Por fim, o MRE informou que não há registro de pareceres expedidos à época que embasaram a decisão de não submeter a Nota Reversal 228/2005 ao Congresso Nacional. Esclareceu que é praxe diplomática a tramitação de Notas Verbais diretamente entre chancelarias e que correspondências diplomáticas de caráter meramente interpretativo, como a Nota em questão, não são necessariamente submetidas à Consultoria Jurídica (peça 12, p. 3).
22. Tendo em vista o exposto pelo MRE, esta unidade especializa considera razoável a justificativa apresentada para a não submissão da Nota Reversal 228/2005 ao Congresso Nacional, inexistindo assim, na época dos acontecimentos, violação do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.
23. Restou esclarecido que a Nota Reversal 228/2005 não deu origem às iniciativas na seara socioambiental da Itaipu, uma vez que decisões neste âmbito eram tomadas desde antes por seu Conselho de Administração. O documento, portanto, não inaugurou obrigações financeiras específicas, tampouco trouxe alteração na estrutura tarifária da Usina, limitando-se a reconhecer e reafirmar práticas já incorporadas à missão institucional da UHE Itaipu, em consonância com valores e obrigações ambientais e sociais já assumidos pelo Estado brasileiro em outros diplomas normativos.
24. Porém, não obstante a inexistência de irregularidade formal na celebração da Nota Reversal 228/2005, a análise do contexto mais recente das despesas realizadas pela Itaipu Binacional permite identificar indícios de deslocamento gradual de sua finalidade originalmente pactuada.
25. A Nota Reversal 228/2005 assevera em sua parte final que ‘as iniciativas da Itaipu Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental devem inserir-se como componente permanente **na atividade de geração de energia**, de acordo com a missão, políticas e diretrizes fixadas, ou que vierem a ser fixadas, pelo Conselho de Administração da entidade binacional’ (peça 15).
26. Conforme corroborado pelo MRE, o instrumento teve como objetivo reconhecer e integrar, de forma permanente, iniciativas de responsabilidade social e ambiental às atividades da Usina, notadamente aquelas voltadas à mitigação de impactos ambientais e sociais diretamente associados à atividade de geração de energia elétrica em sua área de influência. Trata-se, portanto, de fundamento concebido para amparar ações conexas à geração de energia e aos efeitos locais decorrentes da implantação e funcionamento da Usina.
27. Entretanto, nos últimos anos, a Itaipu Binacional ampliou de forma significativa o escopo territorial, material e financeiro de seus investimentos socioambientais, passando a executar projetos que extrapolam a lógica de compensação ou mitigação de impactos socioambientais da Usina. Além dos programas citados pelo requerente (peça 1, p. 2), chama a atenção o caso envolvendo assinatura de convênio de infraestrutura de R\$1,3 bilhão para a realização da COP 30 em Belém do Pará.
28. Esse movimento, embora não encontre vedação expressa na Nota Reversal, suscita questionamentos relevantes quanto à aderência dessas despesas à finalidade que justificou o instrumento diplomático, bem como quanto aos limites da atuação da Itaipu enquanto entidade binacional vocacionada primordialmente à geração de energia elétrica.
29. Na Tabela 1, é possível verificar o expressivo aumento das despesas com esses programas, especialmente a partir de 2023, ano em que foi quitada a dívida de financiamento da Usina.

Tabela 1 – Custos com programas de responsabilidade socioambiental de Itaipu (em mil US\$)

ITAIPU	2021	2022	2023	2024	2025 30/6/2025
Despesas Gerais e Administrativas -					
	(em milhões de US\$)				
Operação, manutenção e administração	769.302	511.146	766.320	1.152.002	305.830
Programas de Responsabilidade Socioambiental	302.418	505.233	921.760	871.946	474.077
Subtotal	1.071.720	1.016.379	1.688.080	2.023.948	779.907

Fonte: Demonstrações Financeiras de Itaipu 2021 a 2024 e 2T/2025 (peças 16 a 18, p.5)

30. Para que esse notável aumento de despesas possa ser efetivamente fiscalizado, o TCU depende da criação da Comissão Binacional de Contas, visto que o STF condiciona o controle externo do TCU à formalização desse instrumento diplomático entre Brasil e Paraguai. Atualmente, contudo, a instalação dessa Comissão encontra-se paralisada, uma vez que as tratativas estão vinculadas ao desfecho das complexas negociações sobre a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu.
31. No âmbito do TCU, o acompanhamento do andamento das negociações para a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu é tratado no TC 018.167/2020-9. O Ministro Relator, Ministro Jorge Oliveira, no voto que subsidiou o Acórdão 2.366/2023-TCU-Plenário, de 24/11/2023, demonstrou sua preocupação com o fato de a UHE Itaipu estar ‘realizando robustos investimentos não só para mitigação do impacto ambiental diretamente decorrente da operação da usina, mas também para melhoria das condições de vida das populações que vivem em sua área de influência, tanto no Brasil quanto no Paraguai’.
32. O voto do referido acórdão ponderou também que
- ‘[...] ao menos em parte, esses investimentos refogem ao conceito de reparação ambiental e se inserem na definição de políticas públicas – que, como tal, deveriam estar contempladas no orçamento público dos respectivos países e sujeitos ao escrutínio do Poder Legislativo, às regras próprias de licitação e contratação, assim como ao controle externo.’
33. Portanto, em linha com o exposto na instrução anterior (peça 4, p. 4), entende-se que a avaliação dos gastos realizados pela Itaipu Binacional com programas socioambientais somente poderá ser efetuada pelo TCU após a efetiva instalação da Comissão Binacional de Contas. Essa comissão será responsável por viabilizar a análise das prestações de contas e a execução de auditorias sobre a usina, em cooperação com os órgãos de controle externo do Brasil e do Paraguai.
34. Atualmente o TC 018.167/2020-9 aguarda instrução da 3ª fase do acompanhamento após julgamento de pedido de reexame pelo Acórdão 2.435/2025-TCU-Plenário.
35. Ademais, vale frisar que, desde 2016, o TCU acompanha as ações do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de outros órgãos envolvidos para a constituição da Comissão Binacional de Contas por meio do no âmbito do TC 036.637/2016-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, conforme determinado no Acórdão 1.470/2016-TCU-Plenário. Todavia, esse processo encontra-se atualmente sobrestado até que haja o desfecho do acompanhamento do TC 018.167/2020-9, conforme despacho da peça 74 do referido processo.

CONCLUSÃO

36. Trata-se de representação, apresentada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer (PL/GO), relacionadas à gestão dos recursos da Usina Hidrelétrica (UHE) Itaipu Binacional, especialmente no que tange à legalidade da utilização da Nota Reversal 228/2005 como fundamento para despesas socioambientais e ao impacto desses gastos sobre a tarifa de energia elétrica paga pelos consumidores brasileiros.
37. Após exame técnico, concluiu-se que as informações prestadas pelo Ministério das Relações Exteriores são suficientes para afastar a caracterização de irregularidade formal na celebração da Nota Reversal 228/2005, não se identificando violação ao art. 49, inciso I, da Constituição Federal, tampouco



inovação jurídica ou assunção de compromissos gravosos ao patrimônio nacional à época de sua assinatura.

38. *Restou demonstrado que o instrumento não deu origem às iniciativas socioambientais da Itaipu Binacional, as quais já integravam a atuação da Itaipu Binacional desde seus primeiros anos de funcionamento, tendo sido apenas reconhecidas e reafirmadas pela Nota Reversal, em consonância com o Tratado de Itaipu e com obrigações ambientais e sociais previamente assumidas pelo Estado brasileiro.*
39. *Não obstante, a análise do contexto mais recente evidencia indícios de ampliação progressiva do escopo material, territorial e financeiro dos investimentos socioambientais da Itaipu, com a execução de projetos que extrapolam a lógica de mitigação de impactos diretamente associados à geração de energia elétrica, assumindo contornos típicos de políticas públicas. Esse deslocamento, embora não encontre vedação expressa no instrumento diplomático, suscita questionamentos relevantes quanto à aderência dessas despesas à finalidade que justificou a Nota Reversal 228/2005 e quanto aos limites da atuação de Itaipu enquanto entidade binacional vocacionada primordialmente à geração de energia.*
40. *Registra-se, por fim, que a avaliação mais aprofundada da regularidade, da economicidade e da finalidade desses dispêndios somente poderá ser realizada pelo Tribunal de Contas da União após a efetiva instalação da Comissão Binacional de Contas, instância indispensável para o exame contábil e financeiro das atividades da UHE Itaipu Binacional.*
41. *Desde 2016, o TCU acompanha, no âmbito do TC 036.637/2016-5, as ações do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de outros órgãos envolvidos para a constituição dessa Comissão; contudo, o processo atualmente encontra-se sobrestado até que haja o desfecho do acompanhamento do TC 018.167/2020-9, o qual trata do acompanhamento do andamento das negociações para a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu e que são essenciais para a instalação da referida Comissão.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. *Submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro Jorge Oliveira, propondo:*
 - a) *considerar a presente representação, no mérito, improcedente;*
 - b) *dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Representante, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Relações Exteriores, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*
 - c) *arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal.*

É o relatório.

VOTO

Trago ao Plenário esta representação, formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer, que requer ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria sobre a gestão dos recursos da parte brasileira da Itaipu Binacional, com foco específico nos chamados “gastos socioambientais” efetuados após a quitação da dívida histórica da usina, ocorrida em fevereiro de 2023.

2. A chamada dívida histórica da Usina de Itaipu corresponde ao passivo financeiro contraído para viabilizar a construção da hidrelétrica, nas décadas de 1970 e 1980. Essa dívida foi incorporada à estrutura tarifária da energia produzida pela usina, de modo que, por muitos anos, parte relevante da tarifa paga pela energia de Itaipu destinou-se à amortização dos financiamentos. O parlamentar parte da premissa de que, encerrado o pagamento dessa dívida, havia expectativa de redução da tarifa de energia elétrica de Itaipu suportada pelos consumidores brasileiros.

3. No entanto, aponta que os valores anteriormente destinados à amortização da dívida teriam passado a financiar projetos classificados como socioambientais, em montante aproximado de R\$ 5 bilhões entre 2023 e 2024. Como exemplos, cita a destinação de R\$ 81 milhões à Cooperativa



Central da Reforma Agrária e o repasse de R\$ 180 milhões para obras no terminal portuário de Outeiro, no Pará, relacionadas à Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), apontados como desvinculados da finalidade original da usina.

4. Sustenta que essas despesas teriam amparo em documento firmado entre o Brasil e o Paraguai, intitulado Nota Reversal, firmada em 2005, sem o devido debate e aprovação do Congresso Nacional. A partir disso, levanta dúvidas quanto à legalidade desse instrumento e a sua compatibilidade com a Constituição Federal, especialmente por envolver o direcionamento de recursos relevantes para objetos que, em tese, extrapolariam a finalidade da entidade binacional.

5. Por isso, requer ao TCU: a) a realização de auditoria sobre os gastos socioambientais de Itaipu de 2023 e 2024; b) a avaliação do impacto dessas despesas sobre a tarifa de energia elétrica; c) o exame da legalidade do uso da Nota Reversal de 2005 como suporte para tais dispêndios; e d) apuração de eventuais indícios de favorecimento político, ideológico ou partidário na escolha dos projetos e entidades beneficiadas.

6. Ao apreciar este caso, de forma preliminar, por meio de despacho em 9/10/2025 (peça 7), aponte que, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), Itaipu é um ente binacional indivisível, de modo que a fiscalização pelo TCU depende da instituição da Comissão Binacional de Contas – tema este de grande relevância acompanhado *pari passu* pelo TCU, por meio do TC 036.637/2016-5, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Assim, até então, não há amparo normativo que concretize a competência do TCU para realizar a auditoria requerida.

7. Quanto ao impacto tarifário dos gastos socioambientais (matéria também de significativa importância), registre ser assunto do TC 018.167/2020-9, da minha relatoria, que cuida do acompanhamento das negociações para a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu (Acórdão 2.366/2023-Plenário).

8. No intuito de prestar essas informações desde logo ao autor da representação, determinei o envio ao congressista do Acórdão 2.366/2023-Plenário e do mencionado despacho.

9. Ademais, entendi ser necessário o aprofundamento da controvérsia relativa à legalidade da Nota Reversal 228/2005, supostamente utilizada como fundamento para as despesas (ou investimentos) socioambientais realizadas por Itaipu. O art. 49, inciso I, da Constituição Federal estabelece ser de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver sobre tratados ou atos internacionais que acarretem encargos ao patrimônio nacional. Assim, autorizei a realização de diligência ao Ministério das Relações Exteriores (MRE).

10. Efetuada a diligência, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) concluiu que não haveria irregularidade formal quanto à Nota Reversal 228/2005, pois o instrumento não teria criado obrigação nova ou alterado a estrutura tarifária de Itaipu, limitando-se a reconhecer a responsabilidade social e ambiental da empresa.

11. Apesar de afastar a irregularidade formal, a unidade técnica registrou preocupação com o contexto mais recente da atuação da Itaipu Binacional. Observou que, nos últimos anos, especialmente após a quitação da dívida da usina em 2023, houve expressiva ampliação do escopo dos investimentos socioambientais, que passaram a abarcar projetos com reduzida conexão com a mitigação dos impactos decorrentes da geração de energia elétrica pela usina.

12. No entanto, a unidade especializada reafirmou que o exame da regularidade desses dispêndios dependeria da instalação da Comissão Binacional de Contas. Por isso, a conclusão da AudElétrica foi pela improcedência da representação.

13. Feita a breve contextualização do caso, passo a analisá-lo. Ratifico o conhecimento da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, III, do Regimento Interno do TCU. Acerca do mérito, apesar de concordar em grande medida com as análises efetuadas pela AudElétrica, tenho conclusões e propostas de encaminhamento diferentes, como passarei a expor.

II

Investimentos socioambientais de Itaipu

14. Em 1973, Brasil e Paraguai firmaram o tratado para o aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes, em condomínio, aos dois países. Esse tratado foi instituído em igualdade de direitos e obrigações e deu origem à Itaipu Binacional, constituída com igual participação no capital pelos dois países e regida pelas normas estabelecidas no tratado. Essas regras foram incorporadas ao sistema jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo 23/1973 e o Decreto 72.707/1973.

15. De acordo com as informações prestadas pelo MRE, a Nota Reversal 228/2005 (peça 15), em conjunto com a Nota Verbal 1/2005 do Paraguai, representam um acordo bilateral que estipula serem objeto permanente da atividade de Itaipu investimentos socioambientais (peça 12). Segundo o MRE, esse acordo está amparado pelo art. XXII do Tratado de Itaipu, que reconhece a existência dessas iniciativas.

16. Nos últimos anos – conforme apontado pela AudElétrica e pelo representante –, Itaipu **ampliou de forma significativa o escopo territorial, material e financeiro de seus investimentos socioambientais, passando a executar projetos que se distanciam da lógica de compensação ou mitigação de impactos socioambientais na área de influência da usina.**

17. Além dos programas citados pelo representante, chama a atenção o caso envolvendo assinatura de convênios de infraestrutura que somam R\$ 1,3 bilhão para a realização da COP 30 em Belém do Pará⁷. Dentre os convênios, há investimentos para melhoria da infraestrutura viária, execução de rede coletora de esgoto, revitalização do Complexo Ver-o-Peso e pavimentação de vias de acesso à Conferência do Clima.

18. De acordo com o levantamento realizado pela AudElétrica, é possível verificar o expressivo aumento das despesas com esses programas, especialmente a partir de 2023, ano em que foi quitada a dívida de financiamento da usina, alcançando cifras anuais próximas a 1,0 bilhão de dólares.

19. É fundamental lembrar que os recursos destinados ao financiamento desses projetos provêm da tarifa de energia cobrada pela empresa, compulsoriamente arcada pelos consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil.

Programas de responsabilidade socioambiental de Itaipu	no	021	022	023	024	025 até 30/6)
	valor (milhões de US\$)	02,4	05,2	21,8	71,9	74,1

Fonte: peça 19

20. Como já mencionei, o TCU acompanha as negociações para a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu, que abarca a definição da tarifa de energia gerada pela usina hidrelétrica (TC 018.167/2020-9). Ao julgar esse caso, por meio do Acórdão 2.366/2023-Plenário, o tema dos investimentos socioambientais não passou despercebido. Na decisão, consignei que:

“26. Com a quitação do financiamento em fevereiro de 2023, era esperada uma importante redução da tarifa, já que o serviço da dívida representava 60% do CUSE [Custo Unitário dos Serviços de Eletricidade da Itaipu Binacional]. Todavia, isso não se confirmou. A forte redução foi compensada pelo aumento de investimentos socioambientais.

(...)

28. São ações destinadas ao financiamento dos mais diversos tipos de obras, tais como escolas, hospitais, museus, delegacias, centros de saúde, centros esportivos, parques, albergues, moradias, iluminação pública, saneamento básico, captação e tratamento de água e de afluentes, e pavimentação asfáltica, em inúmeras cidades do estado do Paraná e do Paraguai. Não há como contraditar o fato de que, ao menos em parte, esses investimentos refogem ao conceito de reparação ambiental e se inserem na definição de políticas

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2024/05/cop-30-itaipu-assina-convencios-de-infraestrutura-de-r-1-3-bilhao-para-belem>.



públicas – que, como tal, deveriam estar contempladas no orçamento público dos respectivos países e sujeitas ao escrutínio do Poder Legislativo, às regras próprias de licitação e contratação, assim como ao controle externo.

29. *A seleção desses investimentos, tanto em termos de escopo quanto de orçamento, é feita por exclusiva deliberação do Conselho de Administração da empresa, sem participação direta dos parlamentos dos dois países. Uma vez que a tarifa praticada é definida em função dos custos da usina, **esses investimentos são custeados pelos consumidores de energia, promovendo, na prática, um subsídio cruzado.*** (destaques acrescidos).

21. Por essa razão, naquele acórdão, o TCU determinou à Casa Civil da Presidência da República que, no âmbito das negociações da revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu, contemplasse **critérios para orientar a seleção e priorização** dos projetos nos quais serão alocados os recursos de Itaipu para investimentos socioambiental e em infraestrutura.

III

Comissão Binacional de Contas

22. Apesar desse contexto, o TCU está, atualmente, impedido de fiscalizar diretamente a atuação da Itaipu Binacional. A matéria foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das Ações Cíveis Originárias (ACOs) 1904, 1905 e 1957, em 4/9/2020, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello.

23. Naquelas ações, o Ministério Público Federal pretendia submeter Itaipu à legislação nacional aplicável às usinas hidrelétricas públicas, especialmente no tocante à tomada de contas, à contratação de obras, serviços e bens, assim como à gestão de pessoal. O relator, contudo, assentou que, nos termos do tratado constitutivo da entidade, não haveria como afastar a sua natureza supranacional, o que impediria seu enquadramento como integrante da administração pública brasileira.

24. Nessa linha, consignou-se que eventual fiscalização pelo TCU somente poderá ocorrer nos termos ajustados entre o Brasil e a República do Paraguai, mediante instrumento diplomaticamente firmado entre os dois Estados.

25. Neste cenário, por falta de fundamento jurídico que concretize o exercício do controle externo, não é possível acolher o requerimento do representante para a realização de auditoria sobre os gastos socioambientais de Itaipu.

26. Como já mencionei, o TCU vem acompanhando a atuação da Casa Civil, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério de Minas e Energia com vistas à constituição da Comissão Binacional de Contas. O tema é conduzido pelo Ministro Benjamin Zymler, no âmbito do TC 036.637/2016-5.

27. Já se passaram, portanto, cerca de 10 anos desde a autuação desse acompanhamento, instaurado em cumprimento ao Acórdão 1.470/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, sem que, até o momento, haja notícia de conclusão efetiva das providências a cargo dos diversos atores necessárias à criação da comissão.

28. Ao contrário, o que se observa é uma sucessão de idas e vindas, marcada por morosidade e baixa resolutividade. A mais recente instrução lançada naquele processo (peça 71) traça um histórico desalentador.

29. Conforme ali registrado, ao longo do acompanhamento, o TCU já proferiu decisões relevantes para subsidiar o processo diplomático. Em 2020, o Acórdão 3.245/2020-Plenário determinou a obtenção de parecer jurídico interno para auxiliar o Itamaraty nas tratativas com o Paraguai. Em 2021, o Acórdão 1.673/2021-Plenário encaminhou ao MRE esse parecer, bem como a instrução da unidade técnica especializada, com o objetivo de apoiar a redação final do acordo por troca de notas e a negociação bilateral necessária à criação da comissão.

30. Houve, na sequência, um avanço importante: em 5/11/2021, foi assinado o acordo para criação da Comissão Binacional de Contas de Itaipu, por meio de nota reversal firmada pelos chanceleres do Brasil e do Paraguai. Esse avanço, contudo, não se converteu em resultado

concreto, pois o acordo dependia de aprovação do Congresso Nacional e seus termos **jamais foram submetidos pelo Poder Executivo ao Parlamento**.

31. A partir daí, o histórico aponta um processo com reveses e pouca efetividade. Em junho de 2023, o MRE informou que já havia iniciado a tramitação para aprovação congressional no Brasil e que, do lado paraguaio, o acordo teria sido encaminhado ao Congresso em setembro de 2022.

32. Sucede que, em razão da mudança de governo, todo o processo foi devolvido ao MRE, em 2023, para atualização das assinaturas das autoridades competentes. Em seguida, sobrevieram novas movimentações internas entre MRE, MME e Casa Civil, com nova coleta de assinaturas e novo envio à Casa Civil apenas em março de 2024. Nem mesmo após esse reenvio houve encaminhamento da matéria ao Congresso Nacional.

33. A Casa Civil informou que devolvera o expediente ao MRE, em maio de 2024, para revisão de aspectos jurídicos e institucionais. Posteriormente, o próprio MRE comunicou que os documentos permaneciam sob avaliação interna e que reputava conveniente aguardar a conclusão das negociações do Anexo C do Tratado de Itaipu antes de reenviar a matéria à Casa Civil.

34. A instrução notícia, ainda, sucessivos requerimentos de informações formulados por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, todos motivados pela lentidão na criação da comissão.

35. Não obstante esse quadro e entendendo que o tema não tende a evoluir enquanto não houver desfecho das negociações sobre o Anexo C, aquele processo foi sobrestado até a conclusão dessas tratativas.

36. De qualquer forma, reconhecendo a legitimidade e essencialidade das tratativas diplomáticas, registro aqui meu incômodo com o fato de que a entidade binacional, criada há mais de 50 anos, permanece, até hoje, sem sujeição efetiva a qualquer mecanismo de controle externo.

37. As iniciativas adotadas pelo Brasil para a constituição da comissão têm se revelado infrutíferas, perpetuando uma lacuna na fiscalização de quantias expressivas de recursos públicos. Ainda que se compreenda a prudência diplomática invocada pelo MRE e a importância de respeitar o complexo processo negocial entre os países parceiros, é preciso reconhecer que a inércia e a lentidão na condução das negociações relativas ao Anexo C não podem prolongar-se indefinidamente, sob pena de comprometimento da governança da usina e do próprio interesse nacional.

38. A criação da Comissão Binacional de Contas é de interesse público e essencial para assegurar a fiscalização das operações da Itaipu, cujos efeitos financeiros recaem diretamente sobre o sistema elétrico e sobre o consumidor brasileiro.

IV

Anexo C do Tratado de Itaipu

39. O Anexo C ao Tratado de Itaipu dispõe sobre as bases financeiras da tarifa da energia produzida pela usina. Nos termos desse anexo, suas disposições deveriam ser revistas após o decurso de cinquenta anos da entrada em vigor do tratado, marco alcançado em 13/8/2023.

40. No âmbito do TC 018.167/2020-9, de minha relatoria, o TCU tem acompanhado a atuação do Governo Brasileiro – especialmente da Casa Civil, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério das Relações Exteriores, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) – na preparação para a revisão do referido Anexo C.

41. A negociação possui caráter estratégico para o Brasil, pois envolve, além da tarifa de energia, temas como divisão de custos, uso da energia produzida, investimentos socioambientais e equilíbrio econômico entre Brasil e Paraguai.

42. Por meio do Acórdão 2.366/2023-Plenário, prolatado no referido processo, o TCU determinou à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com o MRE e o MME, apresentasse plano de ação destinado a preparar o Governo Brasileiro para as negociações.

43. Esse plano de ação deverá contemplar, entre outros aspectos: a) formulação de estratégia de negociação para resolver a questão da energia vinculada não suprida ao Brasil em razão



de suprimento a maior ao Paraguai; e b) proposta de critérios para orientar a seleção e a priorização dos projetos socioambientais e de infraestrutura custeados com recursos de Itaipu, matéria diretamente relacionada ao objeto desta representação.

44. Com efeito, naquele processo já havia sido registrada preocupação com os investimentos socioambientais e de infraestrutura realizados por Itaipu, especialmente em razão de seus potenciais reflexos sobre os custos da energia e, por consequência, sobre a tarifa suportada pelos consumidores brasileiros.

45. Segundo as informações mais recentes constantes daqueles autos, o MRE elaborou diretrizes para a atuação brasileira, bem como proposta de novo Anexo C. Essa proposta foi submetida pelos Ministros das Relações Exteriores e de Minas e Energia ao Presidente da República em 8/10/2024, tendo sido posteriormente entregue pela delegação brasileira ao Paraguai em 11/12/2024.

46. Não obstante, as negociações foram suspensas em 1º/4/2025, por decisão unilateral do Paraguai, em razão de alegações de espionagem atribuídas ao Governo Brasileiro. Mais recentemente, a imprensa tem noticiado a retomada das tratativas, embora ainda não haja previsão concreta de conclusão do processo de revisão.

47. Assim, os trabalhos conduzidos no TC 018.167/2020-9 abrangem, em boa parte, o pedido formulado pelo representante quanto à avaliação do impacto dessas despesas sobre a tarifa de energia elétrica.

V

A Nota Reversal 228/2005

48. Por meio do despacho já referido, autorizei a realização de diligência ao Ministério das Relações Exteriores, para que apresentasse informações sobre a Nota Reversal 228/2005, incluindo: a) esclarecimentos quanto à sua submissão ao Congresso Nacional, à luz do art. 49, inciso I, da Constituição Federal; e b) esclarecimentos sobre os critérios utilizados para avaliar se os compromissos assumidos com fundamento na referida nota acarretariam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

49. Em resposta, o MRE esclareceu que o instrumento em conjunto com a Nota Verbal 1/2005 do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, de mesmo teor e data, formariam acordo internacional segundo o qual as iniciativas da Itaipu no campo da responsabilidade social e ambiental deveriam inserir-se como componente permanente da atividade de geração de energia.

50. Sustentou que a representação parlamentar partiria de duas premissas equivocadas: a de que as ações socioambientais da Itaipu teriam origem no acordo por troca de notas de 2005; e a de que esse acordo padeceria de vício de consentimento, por não ter sido submetido ao Congresso Nacional.

51. Quanto ao primeiro ponto, o MRE afirmou que iniciativas socioambientais já eram debatidas e executadas pela Itaipu desde suas origens. Assim, defendeu que a Nota 228/2005 não inaugurou a atuação socioambiental da entidade, mas apenas reconheceu orientação já existente em seu planejamento institucional.

52. Quanto à ausência de submissão ao Congresso Nacional, o MRE argumentou que nem todos os acordos por troca de notas exigem aprovação legislativa. Em sua interpretação do art. 49, inciso I, da Constituição Federal, apenas tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional devem ser submetidos ao Congresso. Nessa linha, sustentou que a Nota 228/2005 não teria modificado a estrutura tarifária de Itaipu (peça 12).

53. Em seu exame técnico, a AudElétrica considerou não haver irregularidade formal na ausência de submissão da Nota Reversal 228/2005 à aprovação do Congresso Nacional, nos termos defendidos pelo MRE.

54. Não obstante, a unidade técnica manifestou preocupação com o possível deslocamento gradual da finalidade originalmente associada a esses investimentos. Observou que o

instrumento autorizava a inserção de iniciativas de responsabilidade social e ambiental como componente permanente da atividade de geração de energia, de acordo com a missão, as políticas e as diretrizes fixadas pelo Conselho de Administração da Itaipu.

55. Contudo, nos últimos anos, aponta uma ampliação relevante desses gastos, bem como expansão de seu escopo material e territorial, com a execução de projetos que parecem não se alinhar à lógica de compensação ou mitigação dos impactos socioambientais da usina:

“27. Esse movimento, embora não encontre vedação expressa na Nota Reversal, suscita questionamentos relevantes quanto à aderência dessas despesas à finalidade que justificou o instrumento diplomático, bem como quanto aos limites da atuação da Itaipu enquanto entidade binacional vocacionada primordialmente à geração de energia elétrica.” (peça 19).

56. Ao final, a unidade técnica concluiu que a avaliação dos gastos realizados pela Itaipu Binacional com programas socioambientais somente poderá ser efetuada pelo TCU após a efetiva instalação da Comissão Binacional de Contas. Por essa razão, opinou pela improcedência da representação.

57. Passo à análise desse ponto específico, que constitui a essência deste representação.

58. A Nota Reversal 228/2005 firmou entendimento entre Brasil e Paraguai acerca da aplicação do conceito de responsabilidade socioambiental à Itaipu Binacional. O instrumento estabeleceu que esse conceito seria aplicável à entidade e que as iniciativas de responsabilidade social e ambiental passariam a integrar, como componente permanente, os custos da atividade de geração de energia de Itaipu (peça 15).

59. Ao examinar o texto principal do Tratado de Itaipu, promulgado pelo Decreto 72.707/1973, não se identifica menção direta ou indireta a gastos socioambientais. Do mesmo modo, não há referência a essa natureza de despesa nos anexos que integram o tratado, em especial no Anexo C, tampouco sua inclusão entre os componentes do custo do serviço de eletricidade.

60. Estudo específico elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados⁸ aponta que a Nota Reversal 228/2005 teria inovado em relação ao Tratado de Itaipu ao incorporar a responsabilidade social e ambiental como componente permanente da atividade de geração de energia. Além disso, indica que o instrumento teria modificado os custos do serviço de eletricidade previstos no Anexo C, com impacto econômico, o que poderia caracterizar encargo gravoso ao patrimônio nacional.

61. Entendo, nessa mesma linha, que **a Nota Reversal 228/2005 introduziu inovação no regime jurídico-financeiro do Tratado de Itaipu**, ao permitir que gastos dessa natureza fossem classificados como despesas operacionais da usina.

62. As próprias demonstrações contábeis da Itaipu Binacional registram as Notas Reversais 1 e 228 como fundamento para a aplicação de recursos em programas de responsabilidade socioambiental. Com base nesses instrumentos, tais dispêndios passaram a ser classificados como gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade.

63. Observa-se que, a partir desses instrumentos, os gastos socioambientais passaram a integrar os custos operacionais da usina, embora, nos primeiros anos, ainda em pequena magnitude. A título de exemplo, em 2005, essas despesas totalizaram apenas US\$ 18,6 milhões. Nos últimos anos, contudo, o crescimento da rubrica “Programas de responsabilidade socioambiental” foi expressivo, alcançando US\$ 921,8 milhões em 2023 e US\$ 871,9 milhões em 2024.

64. Segundo estudos da própria entidade binacional, preservados os demais componentes do custo do serviço de eletricidade, a tarifa de Itaipu poderia ter sido de US\$ 10,77 por kW em 2023. Como naquele ano foi paga a última parcela da dívida da usina, o valor teórico da tarifa considerando os custos subsistentes seria de aproximadamente US\$ 9 por kW a partir de 2024. Não obstante, desde 2024, a tarifa de repasse da energia produzida por Itaipu Binacional foi aprovada pela Agência Nacional de Energia Elétrica em US\$ 17,66 por kW.

⁸ Disponível em: <https://www.frentefit.com.br/estudo-legitimidade-legalidade-nota-reversal-228/>



65. A matéria assume relevância porque os consumidores brasileiros consomem aproximadamente 80% da energia total gerada por Itaipu e, por consequência, suportam cerca de 80% dos custos totais da usina. Trata-se de consumidores vinculados ao ambiente de contratação regulada, atendidos por distribuidoras de energia, conhecidos como consumidores cativos, especialmente das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

66. Entretanto, embora os consumidores brasileiros suportem a maior parte dos custos de Itaipu, os gastos socioambientais são aplicados na proporção de 50% no Brasil e 50% no Paraguai.

67. No aspecto formal, o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 dispõe competir privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. De modo complementar, o art. 49, inciso I, estabelece ser da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

68. Segundo o mencionado estudo da Câmara dos Deputados, é praxe na diplomacia brasileira a não submissão ao Parlamento dos chamados acordos executivos em forma simplificada. Esses instrumentos seriam admissíveis, em linhas gerais, quando se limitassem a executar tratado já aprovado pelo Congresso Nacional, sem inovar em direitos e obrigações; ou quando configurassem atos de diplomacia ordinária, de caráter meramente interpretativo, temporário e reversível.

69. As conclusões da Consultoria Legislativa estão amparadas, entre outros fundamentos, na obra Direito dos Tratados, de José Francisco Rezek. Segundo expõe o autor, os acordos executivos somente seriam compatíveis com o direito constitucional brasileiro em hipóteses restritas. A primeira delas ocorreria quando o acordo executivo constitui subproduto de tratado vigente, previamente aprovado pelo Congresso Nacional, servindo apenas para especificar, detalhar ou suplementar aspectos já previstos no pacto principal. As demais hipóteses dizem respeito a compromissos circunscritos à rotina diplomática, preparatórios de acordo posterior a ser submetido ao Congresso Nacional, sem inovação no ordenamento jurídico e com possibilidade de desfazimento unilateral; ou, ainda, a acordos que apenas esclareçam o sentido de tratado já aprovado pelo Parlamento, com a finalidade de viabilizar sua adequada aplicação.

70. Nesse contexto, o estudo conclui que:

*“Em particular, pode-se considerar **irregular** a utilização da forma simplificada de incorporação, sem a submissão ao Congresso Nacional, do Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional (Notas Reversais Brasil-Paraguai nº 288/2005), pois o acordo:*

a) traz inovação jurídica ao Tratado de Itaipu, alterando direitos e obrigações e, no limite, até mesmo o objeto e finalidade do instrumento, sua própria “missão”, não sendo mera coordenação sobre a interpretação de termos do Tratado ou ajuste administrativo ou temporário;

b) modifica substancialmente os custos do serviço de eletricidade definidos no Anexo C do Tratado, rompendo o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento conforme ajustado em 1973 e atualizado sucessivamente com as alterações do referido Anexo, constituindo verdadeiro ‘encargo gravoso ao patrimônio nacional’; e

c) não possui caráter reversível.”

71. Não obstante a relevância da discussão, assinalo que já tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 504/2025, que propõe sustar os efeitos da Nota Reversal 228/2005. Portanto, entendo não ser necessário que o TCU determine, neste momento, a adoção de outras medidas voltadas a instar o Poder Executivo a submeter o referido ato internacional ao Congresso Nacional.

72. Ainda assim, a ausência de medidas concretas a serem adotadas por esta Corte de Contas, nesta oportunidade, não conduz à improcedência dos apontamentos trazidos nesta representação. Ao contrário, trata-se de tema relevante, que demanda atuação vigilante tanto do TCU quanto do Congresso Nacional.



73. Por essas razões, reputo parcialmente procedente a presente representação, devendo a deliberação ser comunicada ao Ministério das Relações Exteriores, à Casa Civil da Presidência da República e às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1143/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.999/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Deputado Federal Gustavo Gayer
4. Unidades: Itaipu Binacional e Ministério das Relações Exteriores
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 por parlamentar, acerca de possíveis irregularidades na utilização da Nota Reversal 228/2005, firmada entre Brasil e Paraguai, como fundamento para a realização de investimentos socioambientais pela Itaipu Binacional, bem como do pedido de realização de auditoria sobre a gestão desses recursos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, V, 235, 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal 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. comunicar esta decisão ao representante, ao Ministério das Relações Exteriores, à Casa Civil da Presidência da República e às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1143-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 008.748/2025-0

Natureza: Solicitação de Solução Consensual

Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Interessado: Sercomtel S.A. – Telecomunicações

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. SERCOMTEL. SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA COMUTADA. ADAPTAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO PARA AUTORIZAÇÃO. SERVIÇO PÚBLICO EM DESUSO. ATENDIMENTO DAS TRÊS CONDIÇÕES IMPOSTAS PELA LEI PARA A ADAPTAÇÃO. MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS. COMPROMISSO DE REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS DE INTERESSE PÚBLICO. FORNECIMENTO DE GARANTIAS. APROVAÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL. AUTORIZAÇÃO PARA ASSINATURA DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), para a resolução de controvérsias associada à adaptação dos contratos de concessão de serviço telefônico fixo comutado (STFC) celebrados com a empresa Sercomtel S.A. – Telecomunicações para o regime de autorização.

2. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, trecho da instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) que sumariza as análises, conclusões e encaminhamentos propostos pela comissão de solução consensual (CSC) constituída para analisar a matéria:

“[...]”

II. HISTÓRICO

2. A Anatel encaminhou a esta Corte a presente SSC em 22/5/2023, narrando a necessidade da solução de contendas envolvendo os contratos de STFC dos quais a Sercomtel é signatária (peças 1-6).

3. A SecexConsenso analisou os requisitos de admissibilidade previstos na IN-TCU 91/2022 (peças 7-9), e a SSC foi admitida após despacho do Ministro-Presidente Vital do Rêgo, em 17/7/2025 (peça 10), com a devida ratificação prevista no art. 6º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa já mencionada, em despachos dos Ministros Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus e Walton Alencar Rodrigues (peças 11-13 e 14).

4. Admitida e ratificada a presente SSC, a Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU publicou a Portaria-Segecex 14, de 29/7/2025 (peça 19), que constituiu a comissão de solução consensual (CSC) responsável pela elaboração da proposta de solução para as controvérsias dos presentes autos. A CSC contou com representantes indicados pelas partes envolvidas nas controvérsias: Anatel, Ministério das Comunicações (MCom) e Sercomtel, além de um representante da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) e um representante da Secretaria de Controle Externo de Solução

Consensual e Prevenção de Conflitos - SecexConsenso, unidade responsável pela coordenação e supervisão dos trabalhos.

5. *Dentro do prazo estipulado para a conclusão dos trabalhos da CSC, os representantes da Anatel, do MCom, da Sercomtel e desta SecexConsenso alcançaram um consenso sobre a viabilidade de apresentar uma proposta de solução para ser apreciada pelas instâncias competentes. Já a AudComunicações emitiu uma manifestação divergente (peças 54-56), conforme previsão do art. 7º, § 6º, da IN-TCU 91/2022.*

6. *As instâncias decisórias da Anatel (peças 36-38 e 41), do MCom (peça 39), no limite de suas respectivas competências, e da Sercomtel (peças 42 e 43) se manifestaram favoravelmente à solução proposta, com ajustes pontuais de redação e formatação do relatório e da minuta de termo de acordo.*

7. *A descrição da proposta de solução se encontra detalhada no relatório da CSC, subscrito apenas pelos representantes de Anatel, MCom, Sercomtel e SecexConsenso (peça 58).*

8. *Esta instrução apresenta os principais pontos para permitir a compreensão das questões relativas ao termo, acompanhada de análise que fundamenta a decisão da SecexConsenso, nos termos do art. 7º, § 6º, da IN-TCU 91/2021, bem como análise dos pontos abordados nas manifestações dos demais atores componentes da comissão.*

III. EXAME TÉCNICO

9. *A proposta de solução consensual foi construída durante os trabalhos da comissão, com a realização de diversas reuniões bilaterais e multilaterais. Ao fim do prazo de vigência dos trabalhos, a proposta foi encaminhada para manifestação de todas as entidades representadas na comissão designada na Portaria-Segecex 14/2025.*

10. *Considerando o dever de prudência e diligência da SecexConsenso na análise dos pontos em discussão, bem como necessária deferência ao posicionamento técnico da Audcomunicações, esta instrução aprofunda questões já tratadas no relatório da CSC e avalia os aspectos práticos dos pontos negociados no presente acordo.*

11. *Importante registrar que, mesmo com a oposição da unidade temática, propor-se-á a aprovação da proposta de solução obtida pela CSC. A oposição de um dos representantes do TCU na CSC não impede a apreciação pelo Plenário do TCU, vez que prevista nos termos do art. 8º da IN-TCU 91/2022.*

12. *O exame técnico está dividido em quatro seções.*

13. *Inicialmente, aborda-se a operacionalização de acordos administrativos com base no art. 26 da Lindb, destacando condições gerais que mitigam interpretações restritivas da lei e viabilizam a ocorrência de acordos para a Administração Pública.*

14. *Em seguida, para fins de contextualização, introduz-se um breve histórico do STFC e dos contratos envolvidos no presente acordo.*

15. *Posteriormente, a principal seção desta análise técnica apresenta os pontos mais relevantes da proposta de solução, considerando também questões específicas de análise que não foram abordadas no relatório da CSC.*

16. *Por fim, são elencados os benefícios esperados com a implementação da proposta de solução obtida pela Comissão.*

III.1. Operacionalização de Acordos Administrativos

17. *A legislação brasileira tem permitido e fomentado a ocorrência de soluções extrajudiciais para conflitos em geral. Mais recentemente, observa-se que houve inovação envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública.*

18. *O Código de Processo Civil, em seu art. 3º, §§ 2º e 3º, estabelece que ‘o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos’ e que ‘a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados’. Nesta esteira, a Lei 13.140/2015, regulamentou a ‘mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública’.*

19. *Os dispositivos acima legitimam a ocorrência de acordos envolvendo a Administração Pública de forma extrajudicial.*

20. *O legislador foi além. A reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), trouxe alterações que causaram impacto na forma como as decisões judiciais e administrativas são tomadas, dando ênfase nos fatores que circundam as decisões dos gestores públicos e os levam a decidir de uma forma e de outra. Ademais, a redação do art. 26, incluída pela Lei 13.655/2018, permite que os órgãos públicos, após parecer do órgão jurídico e desde que haja razões de relevante interesse geral, celebrem compromissos com os interessados para resolver irregularidades, incertezas jurídicas ou situações*

contenciosas na aplicação do direito público. Ressalva, somente, que não poderão conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral, além de prever com clareza as obrigações das partes, prazos e aplicação de sanções por descumprimento.

21. Em consonância com as alterações promovidas pelo Congresso Nacional, o TCU aprovou a IN 91/2022, estabelecendo procedimentos para a solução consensual de controvérsias relevantes e a prevenção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

22. O entendimento da própria natureza jurídica dos acordos administrativos previstos no art. 26 da Lindb demanda adaptações nos conceitos clássicos de Direito Público.

23. Sem qualquer intenção de se exaurir a doutrina acerca da natureza jurídica dos acordos administrativos, Vasco Dias Pereira da Silva sustenta que os acordos administrativos estejam mais próximos de um ato administrativo unilateral. Segundo esse autor, 'a fonte de validade (e de eficácia) de tais decisões não é o consenso das partes, mas a manifestação de vontade unilateral da Administração, independentemente de se saber se as autoridades administrativas e os particulares se puseram ou não previamente de acordo acerca do seu conteúdo (em parte, ou no todo)' (SILVA, Vasco Pereira da. 'Em Busca do Acto Administrativo Perdido'. Coimbra: Almedina, 1998).

24. O autor admite que a existência do acordo implica, no mínimo, uma expansão da concepção de ato administrativo, pois tais negociações desafiam a ideia de que a Administração opera apenas aplicando mecanicamente o direito ao caso específico. Os atos administrativos, portanto, não podem mais ser vistos apenas como uma expressão simples de uma administração absoluta, cuja vontade é imposta coercitivamente aos particulares, mas sim como resultado de formas de colaboração.

25. Os acordos integrativos se mostram como um campo propício para resolver divergências na interpretação da legislação, além de promover uma experimentação responsável (Machado, Gabriel. 'Acordos Administrativos – Uma leitura a partir do art. 26 da Lindb'. São Paulo: Almedina, 2021).

26. Esses acordos surgem quando há incerteza jurídica ou uma situação contenciosa em curso. Na prática, permitem que as partes experimentem, assumindo a forma de uma autorização administrativa temporária e processualizada, emitida pelo Estado após um procedimento que avalia a adequação da atividade para os propósitos desejados, mesmo que haja uma margem de risco ou incerteza em relação aos resultados, que é mitigada pela temporariedade da medida.

27. A dificuldade em definir a natureza dos acordos administrativos e sua difícil adaptação às categorias tradicionais do direito representam um verdadeiro dilema. Independentemente da abordagem adotada para resolver essa questão, será sempre crucial que os conceitos tradicionais sejam ajustados para se adequar a essa nova realidade marcada pela interação dialógica.

28. Observada a natureza de ato administrativo, acordos administrativos celebrados por autoridades públicas podem superar, pelos critérios da cronologia e da especificidade, ato administrativo geral anteriormente editado.

29. Evidentemente, os acordos devem atenção aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais aqueles enunciados nos arts. 37, **caput**, e 71, **caput**, da Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade. Além dos princípios constituídos na Lei 9.784/1999 – em especial, os relacionados a finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, e interesse público.

30. A superação de condições específicas de regulamentos gerais anteriores já foi, inclusive, objeto de acordo homologado pelo Acórdão 857/2024-Plenário, Relator: Ministro Jorge Oliveira. O caso desse precedente buscava resolver controvérsias relacionadas à devolução de trechos ferroviários inoperantes. A solução consensual aprovada pelo acórdão envolveu a flexibilização da metodologia de cálculo para determinar a indenização a ser paga pela concessionária. Essa metodologia estava originalmente estabelecida na Instrução Normativa 31/2020, emitida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes (Dnit). Mais recentemente, o Acórdão 1.315/2024-Plenário, Relator: Ministro Jorge Oliveira, também ponderou a falta de aplicação de regulamentos, desde que atendidos os preceitos legais.

31. Ademais, já é pacífica neste TCU a possibilidade de autocomposição na Administração Pública, inclusive com diversos precedentes nos mais diversos setores regulados. Neste contexto, somente no setor de telecomunicações, há outros três precedentes: Acórdãos 1.315/2024-Plenário (Relator: Ministro Jorge Oliveira), 2.485/2024-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) e 2.207/2025-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues). Em todos os citados precedentes houve concordância do plenário com a assinatura de acordos em termos semelhantes ao do presente, contendo peculiaridades discutidas em comissão e externadas nos respectivos relatórios.

III.2. Contextualização sobre o STFC

32. O histórico de telecomunicações no Brasil contém importantes informações para a compreensão do contexto que se tem em 2024. Assim, percebe-se necessária a mínima compreensão acerca do cenário anterior à Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei 9.472/1997), o cenário após a LGT e a perspectiva de futuro do serviço da telefonia fixa, sem qualquer pretensão de se esgotar o assunto.

33. Antes um serviço explorado de maneira descentralizada, executado, inclusive, por outros entes da federação, a Constituição de 1967 centralizou a prestação de serviços de telefonia, estabelecendo a exploração de serviços de telecomunicações como competência da União.

34. Após a edição de outros normativos, como o Decreto-lei 62/1967 e o Decreto-lei 200/1967, a União autorizou a criação em, 1972, da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), que possuía, como competência, planejar os serviços públicos de telecomunicações, gerir a participação do Governo Federal nas empresas de serviços públicos do país e, dentre outras, promover a implantação e exploração de serviços públicos de telecomunicações. O denominado 'Sistema Telebrás' contava com a existência de 27 operadoras estaduais, exploradoras de serviços locais, em conjunto com a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), encarregada dos serviços de longa distância.

35. Estava estabelecido, assim, o monopólio estatal em telecomunicações, que vigoraria até as mudanças estruturais promovidas por sucessivas legislações, destacando-se, para fins desta contextualização, duas: a Emenda Constitucional 8/1995 e a LGT. A EC 8/1995 suprimiu a exigência de que os serviços de telecomunicação fossem executados por empresas sob controle acionário estatal, permitindo a contratação, mediante concessão ou autorização, de empresas sob controle privado. A LGT é o diploma responsável pela criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) além de dispor sobre a organização dos serviços de telecomunicações, incluindo o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), inaugurando um modelo diferente.

36. Como consequência do novo modelo instituído, houve quebra do monopólio estatal por intermédio da privatização do Sistema Telebrás. Em relação à telefonia fixa, passaram a existir, de maneira concomitante, dois regimes de prestação de serviços.

37. O primeiro, revestido de caráter público, é executado por intermédio de contratos de concessão e envolve, dentre outros:

- a) cumprimento de metas de universalização impostas pelo setor público;
- b) prestação de serviços mediante a utilização de bens reversíveis à União;
- c) obrigações de continuidade do serviço;
- d) controle tarifário;
- f) ônus relativos à concessão.

38. Em paralelo à prestação em regime público, permitiu-se a exploração dos serviços de telefonia em regime privado, mediante autorização da agência reguladora, livre dos encargos envolvidos na prestação em regime público, com regras mais flexíveis. Ambos os regimes atuam em competição.

39. O Serviço de Telefonia Fixa Comutado (STFC) é o serviço de comunicação por meio telefônico, com transmissão de voz e outros sinais em pontos fixos determinados, destinado ao público em geral, por intermédio dos Terminais de Uso Público (TUP, outrora conhecidos como 'orelhões'), abrangendo, também, contratos estabelecidos por pessoas físicas e jurídicas.

40. Considerado de grande importância quando da sanção da LGT, o STFC possui diversas obrigações de universalização e expansão estabelecidas nos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU). Essas metas visam ao aumento do número de pessoas com acesso ao sistema de telecomunicações, considerado essencial, independentemente da rentabilidade da exploração do serviço, sempre sujeito aos princípios da modicidade tarifária e continuidade do serviço.

41. Foi a LGT, regulamentada pelos Decretos 2.534/1998 e 6.654/2008, o diploma responsável por estabelecer o STFC prestado em regime público. Desde então, as metas de universalização contribuíram significativamente para expandir recursos de telecomunicações à população em áreas consideradas como não atrativas.

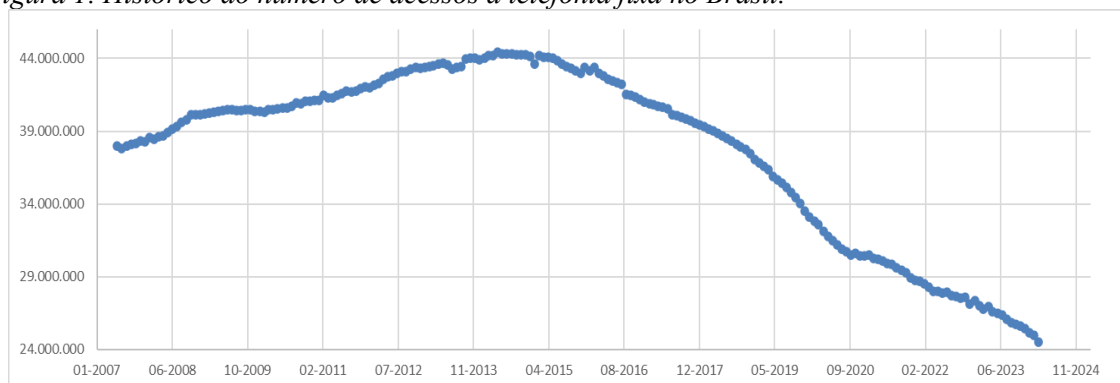
42. O art. 207, § 1º, da LGT fixou como prazo do objeto da concessão, consignado no Plano Geral de Outorgas, a data de 31/12/2005, com possibilidade de uma prorrogação por 20 anos. Em dezembro de 2005, prorrogaram-se os contratos de concessão até dezembro de 2025, incluindo-se a possibilidade de revisões quinquenais para o estabelecimento de novas metas de universalização e qualidade.

43. A telefonia fixa passou por notável expansão no período de 1998 a 2014, quando alcançou seu auge, especialmente em decorrência das políticas públicas de universalização do serviço, mediante o

estabelecimento de metas de investimentos às concessionárias em áreas sem competição adequada. Contudo, o setor passou e vem passando por diversas mudanças.

44. Ocorre que, diante de novas tecnologias e funcionalidades de outras formas de serviço, é possível observar um decréscimo na utilização de serviços de telefonia fixa. O que pode ser explicado pela expansão e acessibilidade de serviços de telefonia móvel e oferecimento de banda larga residencial. Atualmente, vê-se que STFC se desenvolve com tendência futura à metade dos acessos que obteve em 2014, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1. Histórico do número de acessos a telefonia fixa no Brasil.



Fonte: <https://informacoes.Anatel.gov.br/paineis/acessos/telefonia-fixa>, acesso em 29/1/2026.

45. As informações acima evidenciam uma redução da essencialidade do STFC. Isto pode ser explicado quando se verifica o aumento por demanda de outros serviços de comunicação, como o Serviço Móvel Pessoal (SMP), ou telefonia móvel, e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), conhecido como internet de banda larga. Como resposta à diminuição da essencialidade do STFC, e tendo em vista a necessidade de continuidade de investimentos privados em telecomunicações, o Congresso Nacional aprovou a Lei 13.879/2019, que alterou a LGT, acrescentando o Título III-A, para prever a possibilidade de adaptação dos contratos de concessão do STFC para autorização. Como condição à alteração na relação contratual, estabeleceu que as prestadoras deveriam assumir compromissos de investimento em patamar equivalente ao valor econômico da adaptação, cuja definição compete à Anatel, por força do art. 144-B da LGT.

46. Como descrito acima, a adaptação é uma possibilidade. Para que seja efetivada, depende de vontade e solicitação da própria concessionária, nos termos do art. 144-A da LGT. Caso a empresa decida por não adaptar seus contratos, o curso provável é a extinção do contrato de concessão a termo, com data prevista para 31/12/2025. Neste caso, a responsabilidade pela continuidade dos serviços anteriormente prestados pela concessionária caberia à União, além de outros efeitos relativos aos bens reversíveis.

III.2.1. Adaptação dos instrumentos de concessão para autorização

47. O instituto da adaptação dos contratos de concessão para autorização está contido na LGT, introduzido após alterações promovidas pela Lei 13.879/2019, regulamentada pelo Decreto 10.402/2020. Em síntese, a adaptação necessita dos seguintes requisitos legais:

a) compensação do valor econômico associado à adaptação em compromissos de investimento (art. 144-A, inciso II c/c o art. 144-B, **caput** e § 2º, da LGT);

b) manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da agência (art. 144-A, inciso I, da LGT);

c) apresentação de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações de manutenção do serviço adaptado e de compromissos de investimento (art. 144-A, inciso III, da LGT);

48. Vale lembrar que a adaptação foi uma saída escolhida pelo Congresso como resposta à redução da essencialidade do STFC. Neste contexto, destacam-se os apontamentos contidos no relatório de apresentação do Projeto de Lei 3.453/2015, de autoria do Deputado Daniel Vilela, transformado na Lei 13.879/2019, com especial atenção aos trechos seguintes:

‘[...]

O mencionado diploma legal dispõe, entre outros aspectos, que o Poder Público tem o dever de ‘adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários’.

Nesse sentido, são fundamentais aperfeiçoamentos legislativos, sem prejuízo da preservação do caráter principiológico do marco legal de um setor dinâmico, que favoreçam a modernização do arcabouço normativo das telecomunicações e estimulem o investimento setorial.

[...]

Portanto, do ponto de vista material, o objeto do contrato de concessão é a exploração, em regime público, do STFC, considerado este como serviço que, por meio de processos de telefonia, permite a comunicação de sinais de voz e outros sinais, dentro de uma capacidade de 64 kbit/s. Veja-se que, quando da promulgação da LGT, a principal preocupação era a universalização do STFC.

Entretanto, transcorridos mais de 17 anos da desestatização do setor de telecomunicações, a evolução tecnológica mudou radicalmente o panorama setorial. Sob o ponto de vista do consumidor, verifica-se nítida preferência por serviços de telecomunicações que dão suporte à banda larga, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal (SMP), no caso da banda larga móvel; e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), a chamada banda larga fixa.

Vale mencionar que estudo do Banco Mundial atesta a relação de causalidade existente entre incremento da penetração banda larga e crescimento econômico. De fato, a disponibilidade de infraestrutura adequada de telecomunicações constitui fator determinante para a inserção de qualquer país em posição destacada no contexto internacional nos dias de hoje. Por isso, é fundamental garantir que a massificação da banda larga esteja no centro da política pública.

Assim, no contexto atual, espera-se que as políticas públicas para o setor de telecomunicações sejam focadas em ações relacionadas à inclusão digital e à universalização da banda larga.

Diante desse quadro, ainda que a universalização da telefonia fixa tenha tido grande avanço, ao abrigo dos Planos Gerais de Metas de Universalização do STFC em regime público, é forçoso concluir que o foco no STFC não preza pela efetividade das políticas públicas solicitadas atualmente pela sociedade brasileira. A perda da atratividade comercial desse serviço convalida tal diagnóstico, qual seja, a mudança da percepção social quanto à essencialidade do STFC, particularmente nas áreas geográficas onde há maior oferta de infraestrutura de rede de telecomunicações e, portanto, de serviços disponíveis.

[...]

A disciplina da reversão não deriva diretamente da LGT, já que, conforme art. 93, inciso XI, desse diploma legal, o contrato de concessão deve indicar os bens reversíveis, se houver. A reversibilidade pressupõe a identificação dos bens efetivamente indispensáveis à fruição do STFC. Sem embargo, tal tarefa, qual seja, a indicação dos ativos que integram o rol de bens reversíveis é bastante complexa, já que uma mesma infraestrutura de rede pode suportar a prestação de diversos serviços de telecomunicações. Tal fenômeno é usualmente descrito como ‘convergência tecnológica’.

Como resultado desse processo de convergência de redes, bens que outrora eram dedicados unicamente à prestação do STFC em regime público passaram a ser empregados, concomitantemente, para o provimento de outros serviços cujo regime jurídico de exploração não impõe obrigações de continuidade.

Dessa forma, reconhece-se a complexidade associada à definição dos limites da reversibilidade sobre o patrimônio da concessionária. Contudo, é importante ressaltar que o objetivo do instituto da reversibilidade é preservar a continuidade do serviço, e não disputar a titularidade dos direitos de propriedade das redes. Assim, a continuidade dos serviços não requer que a propriedade das redes esteja nas mãos do poder público. Além disso, a tarefa regulatória associada ao controle e ao acompanhamento da evolução de todos os elementos de rede das concessionárias parece demasiadamente custosa, senão inviável.

De outra forma, o zelo do princípio da continuidade em telecomunicações por meio de uma abordagem patrimonial é ineficiente, por ser essa tarefa extremamente complexa e custosa, e possivelmente ineficaz, na medida em que implica considerável risco de litígio judicial acerca dos bens. A gestão de direitos e de obrigações – dita como uma abordagem funcional – parece mais eficiente que a imposição de controle patrimonial.

Em suma, a reversão dos bens vinculados à concessão quando do término dos atuais contratos, que dar-se-á em 2025, prazo não prorrogável pela legislação atual, tende a inibir investimentos em um setor que requer a atualização e a modernização de suas redes para suportar a demanda de tráfego decorrente das inovações de serviços. Nesse contexto, há maior incerteza sobre a destinação

dessas novas redes após o final da concessão, o que afeta os investimentos em todos os serviços cuja prestação vale-se da infraestrutura de rede, e não apenas o STFC.

Em outros termos, a possibilidade de investimentos em ampliação e em modernização das redes de telecomunicações serem inapropriadamente revertidos à União conformaria fator de geração de insegurança jurídica às concessionárias.

Resta claro que à medida que o prazo final da concessão se aproxima, reduzem-se os incentivos à ampliação e modernização da rede por parte das concessionárias, tendo em vista o necessário prazo para amortização dos investimentos realizados. Essa diminuição dos investimentos pode ter consequências negativas para o setor, como a piora da qualidade dos serviços prestados ao consumidor.'

49. Este breve retrospecto tem como objetivo perceber a preocupação do legislador quando da edição da lei que permitiu a adaptação dos contratos de concessão, em relação à manutenção de investimentos no setor de telecomunicações, com especial destaque para investimentos em conectividade com maior demanda, tal como a banda larga, mencionada expressamente no relatório cujo trecho foi transcrito acima.

50. Após a aprovação do diploma legal retromencionado, inicialmente, com o objetivo de operacionalizar o instituto da adaptação, o Conselho-Diretor da Anatel aprovou a Resolução 741/2021, que consolidou o Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC (RGA), nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto 10.402/2020.

51. A Resolução-Anatel 741/2021 estabeleceu procedimentos de cálculo do valor econômico da adaptação, um dos pontos objeto de acompanhamento no processo TC 036.367/2016-8 do TCU.

52. A Anatel encaminhou ao Tribunal de Contas da União (TCU), em 6/7/2022, os primeiros documentos associados ao processo de migração, contendo estudos para o cálculo do saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações deste serviço e valores econômicos associados à adaptação. Esta questão foi analisada pelo TCU no bojo do TC 036.367/2016-8, que resultou no Acórdão 516/2023-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas.

53. O Acórdão-Anatel 229/2022-CD aprovou a metodologia de cálculo do saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações deste serviço e os valores econômicos associados à adaptação individualizados por concessionária, conforme previsto no Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações deste serviço, nos termos do Manual Metodológico.

54. Como resultado desse processo, estimaram-se valores individualizados para cada concessionária que, caso exercessem a opção de adaptar o instrumento de concessão para o de autorização, seriam revertidos em compromissos de investimentos em infraestruturas de telecomunicações, conforme diretrizes do Poder Executivo.

55. Após a remessa de tais valores para o exame do TCU, a Agência procedeu ao atendimento aos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 516/2023-Plenário, exarado nos autos do Processo TC 036.367/2016-8. A revisão dos cálculos foi aprovada por meio do Acórdão-Anatel 162/2023-CD.

56. Assim, inicialmente, os valores econômicos associados à adaptação dos contratos de concessão do STFC da Sercomtel somam aproximadamente R\$ 227 milhões (valores nominais), tendo como referência a valoração de bens em 2019.

III.2.2. Controvérsias associadas aos Contratos de Concessão do STFC da Sercomtel

57. A Anatel encaminhou ao TCU SSC buscando a resolução de controvérsias existentes entre a Agência e a Sercomtel quanto ao término dos contratos de concessão do STFC (peças 1-6).

58. Uma das principais controvérsias atinentes aos contratos de STFC envolvem o valor associado à adaptação. Há questionamentos quanto à metodologia de cálculo para apuração do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização.

59. Conforme já relatado anteriormente, com a realização de procedimentos de adequação de cálculos associados em atendimento ao Acórdão 516/2023-Plenário, os cálculos do valor econômico mais recentes (anteriores à SSC) envolvendo a Sercomtel foram na ordem de R\$ 227 milhões para a adaptação do STFC.

60. A Sercomtel apresenta um valor diferente. Inclusive, já contestou, em âmbito administrativo, a metodologia e os cálculos realizados, principalmente no tocante à metodologia relativa à parcela de valoração dos bens reversíveis.

61. Os contratos de STFC possuíam termo final previsto para dezembro de 2025, mas podem passar pela adaptação prevista na legislação. Ocorre que a divergência entre Anatel e Sercomtel sobre o valor econômico tem impedido a efetivação da migração.

62. Ademais, existem outros conflitos relacionados à execução dos contratos de STFC. Tais divergências levaram a Sercomtel a instaurar perante a Câmara de Comércio Internacional, em meados de 2020, o Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF/CCI, por meio do qual a concessionária pleiteia reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos de concessão, com base em eventos elencados no procedimento que, supostamente, teriam causado desequilíbrio na execução dos contratos.

63. Atualmente, a arbitragem está suspensa por requerimento das duas partes, mas, caso o procedimento não seja encerrado, eventual condenação da União frente à Sercomtel poderia resultar em condenação estimada pela empresa na ordem de R\$ 250 milhões, em valores atualizados. Tais valores, repisa-se, caso eventual condenação ocorra, deveriam constituir precatórios, sendo desembolsados diretamente do orçamento da União.

64. Ainda, o Conselho da Anatel aprovou nova solicitação de constituição de procedimento arbitral, em meados de 2024, por intermédio do qual a Sercomtel questiona a sustentabilidade dos contratos. Este procedimento será instaurado perante a Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC). As estimativas da Sercomtel atingem o montante aproximado de R\$ 800 milhões.

65. Adicionalmente, após a formação da comissão, identificou-se a existência de diversos processos abertos, sem decisão transitada em julgado, entre Sercomtel e Anatel envolvendo o STFC. Trata-se de processos judiciais e administrativos (ainda em julgamento pela Anatel) que somam cerca de R\$ 27 milhões, sendo a maior parte relativa a processos judiciais.

66. Em relação aos processos judiciais, somente foram levantados e considerados aqueles que não componham dívida ativa e ainda estejam pendentes de decisão judicial transitada em julgado. O mesmo ocorreu em relação aos processos administrativos, constando da lista de processos somente aqueles nos quais não houve decisão da qual não mais caiba recurso.

67. Em resumo, portanto, embora ainda não inteiramente dotados de liquidez e exigibilidade, em razão de ainda envolverem processos em trâmite com decisões passíveis de recurso, o saldo inicial dos contratos de STFC, considerando eventual adaptação e resolução de todas as contendas (administrativas e judiciais), seria de cerca de R\$ 254 milhões, em favor da União.

68. Nestes termos, tratando em nível abstrato e considerando a existência de incertezas envolvendo todos os pleitos, o que se tinha no início das tratativas, em caso de adaptação, era o contraste de um saldo de cerca de R\$ 254 milhões, em favor da União, e um valor que pode chegar a cerca de R\$ 1 bilhão, em favor da concessionária, a depender do resultado das arbitragens.

69. Há, ainda, dois fatores importantes de serem mencionados em relação ao presente caso, especialmente por diferenciarem-se dos demais já apreciados por esta Corte. O primeiro refere-se à desnecessidade de manutenção do serviço adaptado para o caso da Sercomtel, já que a área de concessão, que envolve os municípios de Londrina e Tamarana, já possui concorrência adequada e, portanto, não opera como **Carrier of Last Resort** (CoLR). O segundo é que uma das arbitragens não foi integrada ao acordo, conforme será discorrido no próximo item.

III.3. Proposta de solução submetida para aprovação

70. A proposta de solução consensual produzida pela CSC teve como objetivo garantir segurança jurídica para todas as partes envolvidas. Optando-se pela adaptação prevista na LGT por um valor consensuado, evita-se a litigância envolvendo a destinação e natureza jurídica dos bens reversíveis, impulsionando-se investimentos em telecomunicações em conformidade com as diretrizes do Ministério das Comunicações.

71. Em apertada síntese, o Termo de Autocomposição (peça 58, pp. 36-89) envolve os seguintes pontos:

- a) o encerramento dos contratos de concessão de STFC da Sercomtel, por intermédio da adaptação prevista no art. 144-A da LGT;
- b) a realização de investimentos na ordem de R\$ 52 milhões;
- c) a previsão de garantias dos investimentos, nos termos do art. 144-A, inciso III, da LGT;
- d) a extinção de processos administrativos e judiciais envolvendo União e Sercomtel que tratem de STFC e estão especificados em anexo específico;
- e) a renúncia de instauração de novos litígios envolvendo STFC, de parte a parte;
- f) a extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF.

72. O valor de referência da negociação foi de aproximadamente R\$ 54,9 milhões, sendo R\$ 52 milhões em investimentos em telecomunicações, nos termos do regulamento da Anatel, e R\$ 2 milhões envolvendo garantias. Os próximos itens abordarão os principais aspectos abrangidos na proposta de Termo de Autocomposição, em conformidade com o conteúdo do relatório desta CSC.

III.3.1. Da adaptação

73. A adaptação dos contratos de concessão de STFC para autorização possui fundamento legal, uma vez previsto na própria LGT, devido às alterações promovidas pela Lei 13.879/2019, regulamentada pelo Decreto 10.402/2020.

74. A Lei encarregou à Anatel a responsabilidade pela definição da metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação. Ocorre que as concessionárias e a Anatel têm discordado sobre a metodologia e os cálculos utilizados pela Agência, com especial enfoque na valoração dos bens reversíveis e à parcela relativa à revisão tarifária. Neste contexto, foi interposto pedido de reconsideração no processo que trata de adaptação na Anatel, ao qual foi atribuído efeito suspensivo e cujo mérito ainda está pendente de análise pelo Conselho-Diretor. Portanto, o valor da adaptação ainda é passível de revisão.

75. Conforme já descrito anteriormente, observa-se que as controvérsias envolvendo o cálculo do valor econômico associado à adaptação vêm obstando a efetivação da medida, tanto que ainda não foi possível fazê-la, mesmo após cinco anos da edição da lei. Ademais, como ressaltado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 516/2023-Plenário, a adaptação é uma faculdade das concessionárias, e pode ser objeto de acordo:

‘Sob outro aspecto, no caso concreto é indispensável admitir uma condição inicial para o sucesso da iniciativa da adaptação conduzida pela Anatel: a necessidade de haver interesse por parte das concessionárias pela adaptação diante das condições propostas pela Anatel. A modelagem da migração, por melhor que seja, apenas surtirá efeitos práticos e gerará os benefícios que incentivaram a Anatel a empreendê-la, se as partes intervenientes, ao final, chegarem a bom termo.

Em que pese, portanto, os esforços até aqui dispendidos, bem como a própria aprovação da metodologia da Anatel por parte do TCU, a matéria ainda estará pendente de acordos futuros com as concessionárias.’

76. Considerando a contextualização acima, os trabalhos da CSC buscaram compatibilizar os interesses de cada parte, especialmente em relação ao valor a ser atribuído à adaptação e em relação à redução dos litígios já existentes e passíveis de serem instaurados futuramente, reduzindo eventuais passivos para a concessionária e para a União.

77. Para a Sercomtel, o principal ponto relacionado a este tópico envolveu a definição de um valor entendido como razoável para adaptação, considerando uma avaliação dos bens reversíveis mais adequada à realidade, na visão da concessionária.

78. Já para a Administração Pública, além dos requisitos legais, normativos e jurisprudenciais postos, foram considerados como relevantes: a aderência dos compromissos de investimentos aos regulamentos e normativos vigentes, ou seja, focados em regiões de baixo interesse comercial, com VPL negativo e de acordo com as diretrizes do Ministério das Comunicações e do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert), estabelecido pela Anatel, bem como o estabelecimento de um valor razoável para a adaptação, passível de justificação.

79. Ante todo o exposto, foram empreendidos esforços pelas partes, partindo-se dos valores de aproximadamente R\$ 227 milhões calculados para fins de adaptação, bem como a existência de processos judiciais e administrativos envolvendo a Sercomtel e o STFC que somam cerca de R\$ 27 milhões.

80. Partindo-se destas informações, conforme consignado no voto do Conselheiro Edson Holanda (peça 38, p. 38), a Anatel, considerando as premissas normativas e decisões do TCU, reavaliou o valor econômico para adaptação da Sercomtel, especialmente quanto à depreciação dos bens reversíveis, cujos valores de referência datavam de meados de 2019.

81. A seguir, passa-se à abordagem dos itens que compõem o valor atribuído para adaptação, nos termos da minuta de termo de autocomposição, sendo eles: discriminação dos investimentos a serem realizados e a inclusão das garantias no valor negociado.

III.3.2. Compromissos de investimentos

82. Em cumprimento ao art. 144-B da LGT, foram previstos investimentos em infraestrutura de telecomunicação em conformidade com as diretrizes do Ministério das Comunicações e normativos da Anatel em duas modalidades: implantação de SMP (na área de outorga de 4G da Sercomtel), bem como disponibilização de internet em escolas. A implantação de SMP permite o acesso a mais usuários às mais recentes tecnologias disponíveis. Adicionalmente, os investimentos em escolas aumentam a conectividade para aprendizagem dos alunos das redes municipal e estadual na área de concessão.

83. Quanto ao SMP, os serviços podem ser de atendimento a localidades ainda sem cobertura suficiente, ou ampliação em localidade já atendidas. Conforme previsto no Anexo 2 e respectivo Apêndice B

da minuta de Termo de Autocomposição, há previsão de alocação de recursos em 26 localidades, envolvendo a ativação de Estações Rádio Base (ERB, peça 58, pp. 23-25). O cronograma previsto para os investimentos em SMP é de cerca de sete anos, com previsão de execução de pelo menos 12% a cada ano, sendo que a Sercomtel se compromete a envidar esforços para priorizar localidades ainda não atendidas por SMP.

84. Se aprovada a proposta, ficará permitida, por força do contrato, a inexecução de até 50% de cada etapa, sem que fique caracterizado o inadimplemento substancial, desde que a parcela não executada em uma das etapas seja adimplida no período imediatamente subsequente.

85. Descumprimentos de até 50% de uma etapa devem ser compensados na etapa seguinte; acima disso, configura inadimplemento substancial, devendo a Anatel conceder prazo mínimo de noventa dias para correção. Persistindo o descumprimento, medidas previstas nas Cláusulas 5.9 e 5.10 do Termo de Autocomposição poderão ser adotadas. Em qualquer dos casos, o descumprimento resultará na instauração de Pado, e sanções regulatórias, caso cabíveis.

86. O acordo estabelece compromissos de investimento voltados à ampliação e à manutenção da conectividade em escolas públicas previamente selecionadas, contemplando tanto a infraestrutura externa quanto a rede interna. As obrigações abrangem, de um lado, a manutenção da conectividade em escolas já atendidas e, de outro, a implantação de novas redes externas e internas em unidades adicionais, assegurando a oferta contínua do serviço ao longo de período plurianual. A solução prevê a utilização de tecnologia de fibra óptica, com parâmetros mínimos de velocidade previamente definidos, de modo a garantir padrões adequados de desempenho e estabilidade.

87. No que se refere à rede interna, o compromisso inclui a implantação de infraestrutura sem fio (Wi-Fi), com fornecimento, instalação e configuração inicial de equipamentos de acesso compatíveis com o número de ambientes escolares. A operadora assume, ainda, a responsabilidade pela manutenção da rede interna e pela reposição periódica de equipamentos que apresentem falhas, observados limites anuais e prazos previamente estabelecidos. A operação da rede deverá permitir monitoramento contínuo, integração com sistemas oficiais de medição de qualidade da conectividade educacional e gestão remota por meio de plataforma unificada, com níveis de serviço e prazos de reparo definidos em instrumento próprio.

88. O cumprimento das obrigações poderá ser comprovado por meios remotos ou por fiscalização direta, a critério da autoridade reguladora, com base em sistemas de gestão e monitoramento. O acordo admite, em situações justificadas, a substituição das escolas originalmente previstas por outras unidades ou, alternativamente, por projetos equivalentes de expansão da cobertura móvel em áreas desatendidas, desde que preservado o valor econômico mínimo dos investimentos e obtidas as autorizações competentes. Estão previstos mecanismos claros para tratar hipóteses de sobreposição com outras políticas públicas, bem como regras para caracterização de inadimplemento, concessão de prazos para saneamento, apuração de descumprimentos e responsabilização, sem prejuízo da obrigação de execução mesmo em situações de caso fortuito ou força maior.

89. Todos os investimentos serão realizados em consonância com o art. 16, § 2º, da Resolução-Anatel 741/2021, devendo ter VPL negativo, em áreas de baixa atratividade.

90. Aos investimentos contidos no Anexo 2 do Termo ficou atribuído, para fins de referência, o valor de R\$ 52.746.912,93 (cinquenta e dois milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e doze reais e noventa e três centavos).

III.3.3. Das garantias de cumprimento das obrigações

91. A apresentação de garantias que assegurem o fiel cumprimento das obrigações de manutenção do serviço adaptado e de compromissos de investimento (art. 144-A, inciso III, da LGT) é um dos requisitos que condicionam a adaptação do contrato de concessão para autorização.

92. A Resolução-Anatel 741/2021 prevê que as garantias devem cobrir o valor total dos investimentos em bens de capital (Capex) e dos custos operacionais (Opex) associados às obrigações de manutenção do STFC. As modalidades de garantia incluem seguro-garantia com cumprimento **in natura**, caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, e fiança bancária.

93. A cobertura da integralidade das obrigações por garantias tem se demonstrado importante instrumento regulatório em leilões de radiofrequência ao viabilizar o a implantação mesmo com eventuais descumprimentos de obrigações por parte de licitantes.

94. Nestes termos, a Sercomtel fica obrigada a apresentar garantias em até trinta dias da assinatura do contrato, caso a proposta seja aprovada pelas instâncias competentes, com prazo de validade máximo

previsto para até seis meses após o tempo previsto para aplicação dos recursos, tendo em vista o tempo necessário para a Anatel verificar o adimplemento das obrigações.

95. Para fins de referência, restou atribuído às garantias dos investimentos e obrigações de continuidade o valor aproximado de R\$ 2,1 milhões.

III.3.4. Da quitação e renúncia

96. A Cláusula 6 do Termo foi prevista com o objetivo de ampliar a segurança jurídica para ambas as partes. Neste sentido, prevê a concessão recíproca de quitação das partes em relação aos contratos de STFC.

97. A celebração do Termo de Autocomposição implica a concessão recíproca de quitação plena, irrevogável e irretroatável entre as partes quanto a todas as pretensões, valores e controvérsias relacionadas à execução dos contratos de concessão do STFC. Essa quitação abrange o conjunto de disputas administrativas e judiciais existentes, com exceção dos pleitos relativos à sustentabilidade dos contratos, cuja arbitragem permanece em curso, bem como dos créditos inscritos em dívida ativa, que seguem submetidos ao regime jurídico próprio.

98. Como consequência direta da quitação, as partes comprometem-se a promover a extinção dos processos administrativos e judiciais relacionados à execução dos contratos de concessão, incluindo o arquivamento definitivo dos processos administrativos e o cancelamento das cobranças correspondentes. Também assumem o compromisso de não instaurar novos processos, nem dar prosseguimento ou provocar julgamento de pleitos administrativos ou judiciais vinculados aos fatos abrangidos pela quitação, ressalvada a possibilidade de inclusão posterior de processos eventualmente não mapeados, mediante concordância da Advocacia-Geral da União.

99. O acordo estabelece, ainda, a renúncia recíproca ao direito de iniciar novas demandas judiciais ou arbitrais fundadas em fatos relacionados à execução dos contratos de concessão, preservadas as exceções expressamente admitidas, como a continuidade da discussão sobre sustentabilidade contratual e a possibilidade de atuação defensiva em demandas decorrentes do próprio Termo de Autocomposição. Permanecem igualmente fora do alcance da quitação os créditos inscritos em dívida ativa e os processos que não tenham sido incluídos por ausência de consenso entre as partes.

100. Por fim, fica expressamente consignado que a extinção dos processos administrativos e judiciais não implica reconhecimento das teses jurídicas discutidas nas controvérsias encerradas. O encerramento das disputas decorre exclusivamente da solução consensual adotada, sem produzir efeitos declaratórios quanto ao mérito das pretensões anteriormente formuladas, preservando-se, assim, a coerência institucional das partes envolvidas.

III.3.5. Do procedimento arbitral

101. Endereçado na Cláusula 7, o procedimento arbitral em curso constitui um dos principais fatores de insegurança jurídica e imprevisibilidade enfrentados pelas partes, uma vez que ambas sustentam, com convicção, a consistência de suas teses, sem que haja precedente consolidado no âmbito do tribunal arbitral competente. Ademais, esse tribunal não se encontra vinculado à jurisprudência de outras instâncias, inclusive do Tribunal de Contas da União, o que amplia o grau de incerteza quanto ao desfecho da controvérsia.

102. Nesse contexto, a mensuração precisa dos valores associados a um eventual êxito da concessionária ou a potenciais perdas para o Poder Público revela-se tarefa complexa, dada a ausência de parâmetros decisórios estáveis e a natureza prospectiva do litígio. A imprevisibilidade inerente ao julgamento arbitral dificulta a atribuição objetiva de probabilidades e resultados financeiros, limitando a possibilidade de precificação exata do risco envolvido.

103. Ainda assim, foram conduzidas tratativas pela agência reguladora voltadas à avaliação do risco da arbitragem, com o propósito de incorporar esse elemento à negociação de forma mais concreta. Independentemente da quantificação exata, é possível afirmar que a extinção do procedimento arbitral produz efeitos positivos imediatos para a União, ao reduzir incertezas, eliminar custos associados à manutenção do litígio e mitigar riscos institucionais decorrentes da prolongada indefinição jurídica.

104. Nessa linha, o acordo estabelece, como condição de sua eficácia, a extinção do procedimento arbitral, mediante comunicação formal ao tribunal competente e renúncia expressa da concessionária à continuidade da demanda. Após o encerramento, caberá à concessionária arcar integralmente com eventuais despesas remanescentes, não subsistindo valores pendentes entre as partes. Ressalta-se, por fim, que a extinção da arbitragem decorre exclusivamente da solução consensual adotada, não implicando reconhecimento de teses ou pleitos anteriormente discutidos.

III.3.6. Das disposições gerais

105. A Cláusula 9 trata de disposições gerais, incumbindo-se de declarar que as disposições do Termo devem atender aos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Também prevê os procedimentos em caso de alterações normativas, deixando a cargo da Anatel a decisão sobre a aplicação de norma superveniente, sem desincumbir a Sercomtel de cumprir normas e regulamentos da Anatel relativas à prestação de serviços.

106. Ademais, com o objetivo de dar segurança jurídica aos participantes desta Comissão, foi acrescida cláusula que prevê isenção de responsabilidade dos agentes que atuaram no processo decisório da proposta de solução consensual, bem como o arquivamento de processos do TCU cujo objeto for solucionado pela solução proposta. A disposição de isenção de responsabilidades de agentes possui precedentes em contratos celebrados também em âmbito de solicitação de solução consensual envolvendo Procedimento Competitivo Simplificado - PCS 01/2021, já autorizado por meio do Acórdão 1.193/2023-Plenário, e o setor de telecomunicações, mediante os já citados Acórdãos 1.315/2024-Plenário (Relator: Ministro Jorge Oliveira), 2.485/2024-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) e 2.207/2025-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

III.3.7. Análise das manifestações

107. Constam dos presentes autos manifestações de todos os membros da CSC instaurada em 23 de janeiro de 2024. Anatel, Ministério das Comunicações e Sercomtel manifestaram-se de acordo com a minuta de Termo de Autocomposição elaborada no âmbito da Comissão (peças 38, 39, 41, 42 e 43). A manifestação da SecexConsenso, em consonância com os supracitados, se materializa mediante esta instrução e o pronunciamento do corpo diretivo da Unidade. A AudComunicações, diferentemente, manifestou-se em uníssono contrariamente à assinatura do acordo (peças 54-56).

108. A presente seção da instrução tem como objetivo analisar as manifestações de cada membro, dando ênfase nos pontos de maior relevância para a formação de juízo do colegiado este Tribunal. A manifestação da Sercomtel foi sucinta e limitou-se a concordar com os termos das minutas de relatório e Termo de Autocomposição, razão pela qual o foco desta manifestação estará nas manifestações dos componentes públicos da Comissão.

III.3.7.1. Da manifestação do Ministério das Comunicações

109. A manifestação do Mcom é materializada por intermédio da Nota Técnica 21918/2025/SEI-MCOM e do Parecer Jurídico 544/2025/CONJUR-MCOM-CGU/AGU (peça 39).

110. A Nota Técnica faz uma análise acerca do histórico do STFC, com uma contextualização histórica e setorial para fundamentar sua manifestação, destacando a perda progressiva de relevância do Serviço Telefônico Fixo Comutado como eixo central da política pública de telecomunicações. Ressalta que, à época da Lei Geral de Telecomunicações, o regime público do STFC atendia a um cenário de escassez de acesso e desigualdade estrutural, realidade que foi profundamente alterada pela expansão tecnológica e pela massificação dos serviços móveis e de banda larga, o que justificou a revisão do modelo regulatório.

111. Nesse contexto, a manifestação enfatiza que a adaptação das concessões para o regime de autorização constitui instrumento legítimo de modernização do setor, expressamente previsto em lei, e compatível com a atual dinâmica de prestação dos serviços. A área técnica ressalta que a adaptação não representa mera liberalidade à concessionária, mas uma prerrogativa condicionada à assunção de compromissos de investimento capazes de gerar benefícios concretos à coletividade, em consonância com as diretrizes de política pública definidas pelo Poder Executivo.

112. A análise técnica destaca, ainda, o papel institucional do Ministério das Comunicações como representante da União na definição de prioridades para a aplicação do valor econômico da adaptação. Sob essa ótica, confere especial relevância aos compromissos de investimento pactuados, notadamente aqueles voltados à ampliação da conectividade em escolas e à expansão da infraestrutura de telecomunicações em áreas de menor atratividade econômica, alinhando o acordo às políticas públicas de inclusão digital e conectividade previstas nos instrumentos de planejamento governamental.

113. Outro ponto enfatizado é que o acordo permite compatibilizar o valor econômico da adaptação com a realidade atual da prestação do STFC, considerando dados mais recentes sobre a base de bens, a demanda efetiva pelo serviço e as condições concretas de operação da concessionária. A manifestação reconhece que, no âmbito de uma solução consensual, é legítima a atualização de parâmetros econômicos, desde que observada a metodologia regulatória vigente e preservado o interesse público, entendimento já acolhido pelo Tribunal de Contas da União.

114. Por fim, a área técnica conclui que a proposta apresenta vantajosidade global para a União, ao conjugar encerramento ordenado das concessões, assunção de compromissos de investimento relevantes, mitigação de riscos jurídicos e alinhamento às diretrizes setoriais. Nesse sentido, manifesta-se favoravelmente à submissão do Termo de Autocomposição à instância competente para homologação, reconhecendo o acordo como solução adequada sob os prismas regulatório, econômico e de política pública.

115. Na manifestação jurídica da Conjuração do Ministério das Comunicações, conclui-se pela regularidade jurídica da proposta de solução consensual, destacando que a adaptação dos contratos de concessão do STFC para o regime de autorização encontra amparo expresso na Lei Geral de Telecomunicações e na legislação superveniente que disciplinou o instituto. O parecer ressalta que o Termo de Autocomposição observa as competências legais de cada ente envolvido, preserva a separação entre as atribuições regulatórias da Anatel e as diretrizes de política pública definidas pelo Poder Executivo, e não extrapola os limites objetivos da transação administrativa.

116. Sob o prisma jurídico, a Conjuração enfatiza que a celebração do acordo não implica renúncia indevida a direitos indisponíveis nem reconhecimento de teses jurídicas anteriormente controvertidas, tratando-se de instrumento legítimo de composição de litígios e prevenção de riscos. Destaca, ainda, que a avaliação da conveniência e da oportunidade dos compromissos de investimento e da valoração econômica envolvida insere-se no âmbito técnico-regulatório, não competindo à área jurídica substituir-se às instâncias técnicas competentes. Assim, não foram identificados óbices jurídicos à formalização do acordo, razão pela qual o parecer manifesta-se favoravelmente ao seu prosseguimento.

III.3.7.2. Da manifestação da Anatel

117. A manifestação da Anatel é composta da Análise 26/2025/EH e do Acórdão 331/2025 (peças 37 e 38). O primeiro documento é composto das razões e motivações do Conselheiro Edson Holanda, relator do processo que trata da presente CSC na Anatel. Neste documento, o conselheiro discorre acerca dos termos do acordo e faz sugestões de correção e ajustes textuais e de formatação detectados na versão inicial do relatório que foi enviada.

118. Em apertada síntese, a manifestação da Anatel descreve que a proposta de acordo está em acordo com os dispositivos da LGT e do regulamento de adaptação.

119. O voto condutor do Acórdão 331/2025 inicia sua manifestação contextualizando o acordo no processo mais amplo de adaptação das concessões do STFC para o regime de autorização, ressaltando que se trata de política pública expressamente prevista em lei e reiteradamente implementada no setor. A Agência destaca que o STFC perdeu centralidade econômica e social, tornando-se progressivamente menos relevante como serviço essencial, o que justifica a busca de soluções regulatórias capazes de realocar recursos para infraestruturas mais aderentes às necessidades atuais da sociedade.

120. Sob o prisma regulatório, afirma que a proposta de Termo de Autocomposição observa integralmente o marco legal e infralegal aplicável, incluindo a Lei Geral de Telecomunicações, a legislação superveniente e a regulamentação específica editada pela própria Agência. Ressalta que o acordo respeita as competências institucionais envolvidas e foi construído de forma alinhada às diretrizes emanadas do Poder Executivo, em especial no que se refere à destinação do valor econômico da adaptação.

121. A manifestação enfatiza que o valor econômico da adaptação foi apurado com base em metodologia previamente aprovada, submetida à consulta pública e acompanhada pelo Tribunal de Contas da União. A Agência reconhece que, no âmbito de uma solução consensual, a valoração envolve necessariamente margens de negociação, mas sustenta que o resultado preserva a racionalidade econômica do instituto e não compromete o interesse público, especialmente quando considerado o conjunto de benefícios associados ao acordo.

122. Outro ponto central da manifestação refere-se à extinção de litígios administrativos, judiciais e arbitrais relacionados à execução dos contratos de concessão. A Anatel destaca que a manutenção desses litígios representa fonte relevante de insegurança jurídica, custos administrativos e riscos institucionais, tanto para o regulador quanto para a União. Nesse sentido, a solução consensual é apresentada como instrumento eficaz para o encerramento ordenado dessas controvérsias, sem reconhecimento de teses e com preservação das competências de controle.

123. No que concerne especificamente ao procedimento arbitral em curso, a Anatel reconhece a complexidade inerente à mensuração exata do risco envolvido, em razão da ausência de precedentes vinculantes e da autonomia decisória do tribunal arbitral. Ainda assim, a Agência afirma que foram realizadas tratativas voltadas à avaliação desse risco, ressaltando que, independentemente de sua

quantificação precisa, a extinção da arbitragem produz ganhos institucionais relevantes, ao reduzir incertezas, eliminar custos futuros e mitigar riscos jurídicos para a União.

124. A Anatel dedica especial atenção aos compromissos de investimento pactuados, destacando que eles convertem integralmente o valor econômico da adaptação em benefícios concretos à coletividade. A Agência enfatiza, em particular, os investimentos voltados à conectividade de escolas e à expansão de infraestrutura em áreas de menor atratividade econômica, ressaltando que tais compromissos foram definidos em consonância com as prioridades de política pública estabelecidas pelo Ministério das Comunicações.

125. No âmbito procedimental, a manifestação registra que o acordo foi submetido às instâncias decisórias internas da Agência, tendo sido aprovado pelo Conselho Diretor, o que reforça sua legitimidade institucional. A Anatel ressalta, ainda, que o Termo de Autocomposição contém mecanismos adequados de acompanhamento, fiscalização e responsabilização, assegurando que o cumprimento das obrigações assumidas possa ser efetivamente monitorado ao longo do tempo.

126. Sobre vantajosidade, sustenta que a proposta de solução consensual apresenta vantajosidade global para o interesse público quando analisada de forma integrada, e não restrita a comparações isoladas de valores nominais. A Agência destaca que a conversão do valor econômico da adaptação em compromissos de investimento permite direcionar recursos para áreas alinhadas às prioridades atuais da política pública de telecomunicações, gerando benefícios concretos e mensuráveis à coletividade. Além disso, ressalta que a metodologia de cálculo adotada para a adaptação foi previamente aprovada, submetida a controle externo e aplicada de forma consistente, o que confere racionalidade técnica ao resultado alcançado.

127. A manifestação também enfatiza que a vantajosidade do acordo decorre da mitigação de riscos jurídicos e institucionais associados à manutenção de litígios administrativos, judiciais e arbitrais, cuja continuidade implicaria elevados custos, incertezas quanto ao desfecho e potencial impacto financeiro para a União. Nesse contexto, ainda que não seja possível mensurar com precisão absoluta o risco econômico da arbitragem, a Anatel avalia que a extinção do procedimento representa ganho relevante sob a ótica da segurança jurídica e da previsibilidade regulatória, reforçando a adequação da solução consensual como alternativa mais eficiente e equilibrada em relação à perpetuação do conflito.

128. Por fim, a Agência conclui que a proposta de solução consensual é juridicamente viável, regulatoriamente adequada e globalmente vantajosa para o interesse público. Destaca que o acordo promove o encerramento estruturado das concessões do STFC, reduz litígios, direciona investimentos para áreas prioritárias e contribui para a modernização do setor de telecomunicações, razão pela qual manifesta-se favoravelmente à sua celebração e submissão à apreciação do Tribunal de Contas da União.

III.3.7.3. Da manifestação da AudComunicações

129. Conforme já consignado nesta instrução, a AudComunicações encaminha proposta de rejeição da minuta de acordo submetida ao Ministro-Relator (peças 54-56), além de não ser signatária do relatório da comissão (peça 89).

130. Em termos gerais, a AudComunicações reconhece que a proposta de solução consensual se insere no marco legal que disciplina a adaptação das concessões do STFC para o regime de autorização e admite a utilização da autocomposição como instrumento legítimo para o tratamento de controvérsias complexas no setor de telecomunicações. A unidade técnica também não afasta, em tese, a possibilidade de extinção de litígios administrativos, judiciais e arbitrais como meio de redução de incertezas e de racionalização institucional, tampouco questiona, de forma abstrata, a política pública subjacente à adaptação dos contratos.

131. Ainda que a manifestação da AudComunicações contenha alguns pontos de atenção (endereçados no parecer como fragilidades), pode-se dizer que a raiz da discordância está relacionada à arbitragem e à forma como a extinção do procedimento arbitral foi considerada em termos monetários. Principalmente porque, de acordo com a unidade temática, somente a Advocacia-Geral da União poderia estipular os valores econômicos passíveis de condenação em um processo arbitral.

132. Vale mencionar, esta é, também, a razão central da contrariedade da citada Unidade em outros dois casos de solução consensual no setor de telefonia, aprovados pelos Acórdãos 2.485/2024-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) e 2.207/2025-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

133. A respeito de tais considerações, é importante verificar que isso já foi endereçado no caso da SSC da Telefônica S.A., conforme se observa do voto condutor do Acórdão 2.485/2024-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus):

173. Anoto que a presente solução consensual, ao envolver a extinção de procedimento arbitral de tamanha envergadura, configura situação inédita no âmbito de processos de mesma natureza conduzidos por este Tribunal. Tal fato reforça a necessidade de cautela adicional no exame da proposta, conforme frisado pela AudComunicações (peça 64, pp. 29-33) e pela SecexConsenso (peça 81, p. 24).

174. Considerando a magnitude dos valores envolvidos e o impacto do presente Termo de Autocomposição, submeti sua minuta para manifestação prévia do Advogado-Geral da União, particularmente em relação à valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita frente ao Procedimento Arbitral CCI 26.383/PFF, nos termos do art. 131 da Constituição Federal c/c o art. 4º, inciso VI, da Lei Complementar 73/1993 e do art. 1º, **caput** e § 4º, da Lei 9.469/1997 c/c o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.201/2020.

175. Em 18/11/2024, o Ministro-Chefe Substituto da Advocacia-Geral da União encaminhou a este Tribunal a autorização para celebração do Termo de Autocomposição (peça 116), fundamentada em pareceres exarados pelo Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal, pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Comunicações e pela Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel.

176. No expediente, são justificadas as razões pelas quais não foi realizada manifestação específica em relação à valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita frente ao Procedimento Arbitral CCI 26.383/PFF, **in verbis**:

‘Acrescento, ademais, em atendimento à determinação do Ministro-Relator, que não foi realizada por este Advogado-Geral da União substituto uma manifestação prévia ‘particularmente em relação a sua Cláusula 8ª e a valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita frente ao Procedimento Arbitral CCI 26.383/PFF.’ Isso porque a previsão legal do art. 1º da Lei 9.469/1997 é para aprovar o acordo. Caso se pretenda avaliá-lo ‘em fatias’, não se estará mais em um procedimento de concessões recíprocas, em que a suposta ‘perda’ em uma das variáveis da equação é, na perspectiva de uma das partes, compensada pelos ‘ganhos’ em outras variáveis. Seria, em verdade, uma imposição de vantagem para a Administração em todas as variáveis do acordo.

Ademais, conforme consignada expressamente pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal (itens 145 a 147 da manifestação) a inexistência de precedentes sobre o tema, judiciais ou mesmo arbitrais, já são razão suficiente para embargar a avaliação do tópico, por um lado. Por outro lado, a vantajosidade do acordo, em perspectiva global, que ora se afirma ao autorizá-lo, por certo, será avaliada com ainda maior cautela pelo próprio Plenário do Tribunal de Contas da União.’

177. Em anexo a essa resposta, foi enviado o mencionado parecer exarado pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal, que aponta inconsistências nas estimativas feitas pela Anatel na valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita no âmbito do procedimento arbitral, em razão do ‘descompasso de algumas premissas utilizadas frente aos parâmetros adotados nas teses jurídicas de defesa da agência reguladora no procedimento arbitral’.

178. Apesar de apontar as falhas, o órgão entende, contudo, que perquirir qual o montante correto para cada pleito submetido pela Telefônica no âmbito da arbitragem demandaria análise eminentemente técnica que escapa de sua competência, até mesmo porque não houve a discussão dessas quantias entre as partes no âmbito daquele procedimento. Transcrevo, por sua pertinência, excerto do referido parecer (peça 114, pp. 23 e 25):

‘Neste cenário, pelas divergências e dificuldades detectadas, considerando o Informe 4/2024/SCP, principalmente em cotejo com as premissas defendidas pela Anatel no bojo do procedimento arbitral, conclui-se não ser possível, no estrito escopo desta manifestação jurídica, se atestar a vantajosidade do acordo se considerados aspectos exclusivamente econômicos. Tal impossibilidade deriva diretamente do fato de não estarem devidamente refletidas nos cálculos apresentados as teses sustentadas no procedimento arbitral.

Ocorre, entretanto, que se adere integralmente às afirmações já feitas neste processo de negociação, no sentido de que a análise da vantajosidade de um acordo complexo como o que se pretende desenhar, por certo, vai além de aspectos econômicos.

(...)

Do que foi explorado até o momento quanto à vantajosidade do acordo proposto, podemos extrair duas conclusões parciais. Em primeiro lugar, os benefícios do prosseguimento do acordo para a União são concretos e suficientemente demonstrados nos autos, especialmente quando considerados aspectos sociais e de segurança jurídica. Por outro lado, na estrita esfera de competência desta Procuradoria, e devido à ausência de expertise técnica necessária, não é possível se afirmar que os cálculos apresentados quanto aos valores envolvidos refletem a realidade das teses discutidas no procedimento arbitral.

Assim, propõe-se o envio ao Advogado-Geral da União, ainda que sem uma conclusão definitiva sobre a vantajosidade, a fim de que seja avaliado se os elementos constantes dos autos são suficientes para embasar a viabilidade do acordo.'

179. Foi também remetido a este Tribunal parecer do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, que conclui pela vantajosidade dos valores do acordo, considerando a correspondência entre os créditos da Anatel e as obrigações assumidas pela concessionária. Essa vantajosidade torna-se ainda mais evidente, segundo o departamento, ao se considerar a possibilidade de saldo potencialmente desfavorável na arbitragem. O parecer também examina outros fatores que reforçam essa avaliação positiva sobre o acordo, conforme o trecho a seguir (peça 108, p. 27):

'Assim, o acordo, para além dos valores pecuniários, atende sobretudo ao critério de segurança jurídica, ao eliminar incertezas quanto à destinação dos bens reversíveis, encerrar as controvérsias constantes dos processos judiciais e administrativos relativos aos contratos de concessão do STFC, bem como afastar o risco de uma condenação vultosa em procedimento arbitral em desfavor da Anatel. De mais a mais, o termo observa aspectos de economicidade, com a eliminação dos custos dos processos judiciais e administrativos, bem como a satisfação ao interesse público, materializado pela manutenção do serviço de voz e pelos compromissos de investimento em áreas com reduzida atratividade para o mercado no importe de R\$ 4 bilhões, conforme diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo.'

180. Sendo assim, entendo que as manifestações aduzidas pela AGU se mostram suficientes para o prosseguimento do feito no âmbito do TCU, porquanto confirmam a vantajosidade do acordo.'

*134. A divergência apresentada pela AudComunicações, no tocante à ausência de parecer técnico específico da Advocacia-Geral da União acerca da valoração do risco arbitral, parte de uma premissa que merece relativização: a de que a demonstração da vantajosidade econômica do acordo somente poderia ser considerada suficiente se lastreada em quantificação formal, **ex ante**, do risco do litígio arbitral por órgão jurídico da União. Tal compreensão, embora cautelosa, não se impõe como requisito normativo indispensável à validade ou à motivação da solução consensual, sobretudo em contextos de elevada incerteza decisória e ausência de precedentes vinculantes.*

135. Com efeito, a arbitragem em curso apresenta características que tornam intrinsecamente limitada qualquer tentativa de precificação objetiva do risco, na medida em que o tribunal arbitral não se encontra vinculado à jurisprudência de outras instâncias, inclusive do Tribunal de Contas da União, nem opera sob parâmetros decisórios previsíveis. Nesse cenário, a exigência de quantificação precisa e formalizada do risco, como condição prévia à aprovação do acordo, pode conduzir a um paradoxo: inviabilizar soluções consensuais justamente nos casos em que o grau de incerteza recomenda, com maior intensidade, a busca por composição e encerramento do litígio.

136. Além disso, cumpre destacar que a avaliação da conveniência econômica da extinção da arbitragem não se exaure em um juízo estritamente aritmético sobre probabilidades de êxito ou valores potenciais de condenação. A vantajosidade do acordo, tal como defendida pela Anatel e pelo Ministério das Comunicações, é construída de forma sistêmica e integrada, considerando a redução de incertezas jurídicas, a eliminação de custos diretos e indiretos associados à manutenção do litígio, a previsibilidade institucional e a possibilidade de conversão imediata do valor econômico da adaptação em investimentos alinhados às políticas públicas setoriais.

137. Nesse contexto, a atuação da AGU, conforme refletida nos autos, concentrou-se na verificação da juridicidade do acordo, da possibilidade de transação e da inexistência de óbices legais à extinção do procedimento arbitral, não se lhe impondo, como condição necessária, a emissão de parecer técnico-econômico conclusivo sobre o valor do risco. A própria natureza do órgão jurídico recomenda cautela quanto à atribuição de probabilidades ou valores econômicos a desfechos arbitrais incertos, função que,

quando possível, insere-se mais adequadamente no âmbito técnico-regulatório e decisório das autoridades responsáveis pela política pública e pela negociação.

138. Por fim, não se verifica, no caso concreto, a alegada ocorrência de motivação ulterior do ato administrativo. A decisão de celebrar o acordo encontra-se motivada, de forma contemporânea, em elementos expressamente constantes dos autos, dentre os quais se destacam a adequação jurídica da solução, a racionalidade regulatória da adaptação, os benefícios institucionais decorrentes da extinção dos litígios e a conversão do valor econômico em investimentos socialmente relevantes. A eventual complementação técnica posterior, voltada à formalização e execução do ajuste, não desnatura a motivação já existente, nem compromete a validade do juízo de vantajosidade realizado no momento da deliberação.

139. Em síntese, a ausência de parecer específico da AGU quantificando o risco arbitral não invalida a demonstração de vantajosidade do acordo, que se sustenta em fundamentos jurídicos, regulatórios e institucionais suficientes e compatíveis com a natureza da controvérsia, conforme, inclusive, já constatado no precedente transcrito no subitem 133 desta instrução.

140. Nestes termos, em que pese sejam pertinentes as indicações de riscos feitas zelosamente pela AudComunicações, entende-se que o contexto do acordo o justifica, porquanto vantajoso para a União, tanto em termos financeiros, quanto em termos de atendimento da política pública de telecomunicações, materializado mediante o investimento de R\$ 52 milhões em áreas prioritárias.

III.3.8. Do sigilo

141. É de grande relevância tecer esclarecimentos acerca do sigilo atribuído à documentação encaminhada pela Anatel, já que a presença de documentos sigilosos inacessíveis por partes interessadas deve ser devidamente justificada, especialmente frente aos princípios do contraditório e ampla defesa. Isto é, a existência de tais documentos não pode incidir em desrespeito a tal princípio e ao princípio do devido processo legal. Serão abordados, portanto, dois pilares: o contexto do presente processo e a razão de ser do sigilo.

142. De antemão, portanto, importa destacar que o presente processo não possui condão de responsabilização, não havendo previsão normativa para imposição de penalidade. Desta forma, não há produção de documentos a serem utilizados como evidência para fundamentar a aplicação de sanções a gestores ou a representantes do setor privado. O sigilo das peças, portanto, não abrange informações relativas a pessoas físicas ou jurídicas sob a ótica de responsabilização.

143. A razão de ser do sigilo, fundamentado no art. 30 da Lei 13.140/2015, é no sentido de que as informações são sensíveis para a União. A preservação de tais informações além de, repisa-se, não incorrer em desrespeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa para quaisquer das partes, tem como finalidade a manutenção da segurança jurídica para a União.

144. Ademais, buscou-se garantir que a presente instrução permaneça como pública, mesmo após a prolação de acórdão por esta Corte, sendo que informações eventualmente protegidas por sigilo foram citadas e referenciadas, com a indicação da peça e página onde constam originalmente.

III.3.9. Sugestões de alteração realizadas pelo Acórdão-Anatel 150/2024-CD

145. Tendo em vista o apontamento de sugestões de correções e/ou modificação do termo de autocomposição encaminhado para aprovação nas entidades integrantes da CSC na Análise 26/2025/EG (peça 38, pp. 39-40) importa consignar que foram feitas as devidas correções, conforme se observa da versão final do relatório de comissão e da minuta do termo de acordo (peça 89).

III.3.10. Da prorrogação excepcional

146. Os contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado possuem vigência originalmente estabelecida até 31 de dezembro de 2025. Não obstante o término formal desse prazo, a complexidade das providências necessárias à transição para o regime de autorização, no contexto da solução consensual em exame, evidencia a necessidade de prorrogação excepcional da vigência contratual, de modo a assegurar a continuidade da prestação do serviço e a implementação ordenada das medidas previstas no acordo.

147. As manifestações da Anatel e da AudComunicações convergem quanto ao reconhecimento de que a transição do regime de concessão do STFC para o regime de autorização demanda providências operacionais e jurídicas que não se esgotam na data originalmente prevista para o encerramento contratual. Ainda que sob enfoques distintos, ambas as unidades reconhecem que a complexidade do processo de adaptação, envolvendo extinção de litígios, formalização do Termo Único de Autorização, implementação de compromissos de investimento e ajustes administrativos correlatos, exige lapso temporal adicional para que a transição ocorra de forma ordenada e juridicamente segura.

148. Sob a ótica da Anatel, a prorrogação excepcional do contrato de concessão apresenta-se como instrumento necessário para preservar a continuidade da prestação do serviço e evitar descon continuidades regulatórias durante a fase de implementação do acordo. A Agência ressalta que a extensão temporária não tem por finalidade perpetuar o regime de concessão, mas viabilizar a plena eficácia da solução consensual, assegurando que a adaptação ocorra com observância das etapas procedimentais, da fiscalização adequada e da consolidação das novas obrigações assumidas pela concessionária no âmbito do regime privado.

149. A AudComunicações, embora registre ressalvas quanto à instrução econômica do acordo, reconhece implicitamente que a transição contratual requer tratamento excepcional para evitar riscos adicionais ao interesse público. Nesse sentido, a prorrogação limitada no tempo configura medida de cautela administrativa, destinada a mitigar inseguranças jurídicas, preservar a regularidade da prestação do serviço e permitir que o Tribunal exerça, de forma plena, o controle sobre a implementação da solução consensual. Assim, a prorrogação excepcional revela-se não como benefício à concessionária, mas como instrumento funcional à boa governança, à continuidade do serviço e à segurança jurídica do processo de adaptação.

III.4. Impactos e benefícios da proposta de solução de autocomposição

150. A proposta de acordo vai além de uma simples abordagem de transação de valores tangíveis por bens, como de certa forma foi estabelecido na Resolução 741/2021 da Anatel, considerando ainda a redução da litigiosidade dos processos, a segurança jurídica para todas as partes envolvidas e a garantia de continuidade do STFC em áreas onde ele ainda é considerado essencial. Além disso, a proposta de solução afasta possíveis de prejuízo decorrente de eventual condenação em sede do procedimento arbitral.

151. Em sua essência, a proposta de termo encaminha uma solução não litigiosa para as controvérsias do STFC, cuja importância tem se mostrado cada vez menor diante das mudanças no cenário tecnológico e das necessidades dos consumidores.

152. A celebração deste acordo, no entendimento dos representantes da Anatel, MCom, Sercomtel e SecexConsenso/TCU, trará maior segurança ao setor de telecomunicações com transição organizada e planejada do serviço atual para um cenário de maior neutralidade tecnológica.

153. Feitas devidas ressalvas de que o estado onde consta a área de concessão já possui elevado índice de cobertura de telecomunicações, combinadas com a constatação de alocação eficiente de recursos, pode-se dizer que a implementação dos compromissos de investimentos em diversas áreas sem atratividade comercial contribuirá com a inclusão digital e com o acesso a tecnologias de telecomunicação em áreas que não possuem previsão de serem atendidas no prazo de vigência do acordo.

154. A proposta de acordo também oferece maior segurança jurídica em relação aos bens reversíveis, evitando potenciais gastos significativos em indenizações de bilhões de reais devidas ao concessionário por bens não amortizados em caso de término antecipado da concessão. Além disso, evita possíveis litígios relacionados a eventual busca de reversão da propriedade dos bens utilizados em redes compartilhadas com outros serviços.

155. Por fim, conforme apresentado pelo Acórdão-Anatel 331/2025-CD e análise que o fundamenta, (peças 37-38), o Termo de Autocomposição está aderente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, em especial aos Objetivos 1 (erradicação da pobreza), 3 (saúde e bem-estar), 4 (educação de qualidade), 8 (trabalho decente e crescimento econômico), 9 (indústria, inovação e infraestrutura), 10 (redução das desigualdades) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes).

156. Isso porque ao ampliar a infraestrutura de telecomunicações para áreas com baixo índice de cobertura em telecomunicações, o termo visa proporcionar acesso à informação e serviços essenciais, contribuindo para a inclusão social e participação democrática. Além disso, busca estabelecer parcerias eficazes entre entidades públicas e privadas para implementação das estratégias propostas.

157. Em resumo, a presente proposta de acordo tem como principais vantagens as seguintes:

- a) eliminação de risco de condenação em procedimento arbitral com potencial de mais de R\$ 250 milhões, em valores atualizados;
- b) realização de R\$ 54 milhões em investimentos de tecnologia atrativa para os usuários na área do Estado;
- c) oferecimento de melhores serviços de telecomunicações para escolas localizadas na área da concessão;
- d) segurança jurídica com a pacificação de litígios pré-existentes e futuros.

IV. CONCLUSÃO

158. Cuida-se de SSC formulada pela Anatel para as controvérsias enfrentadas nos contratos de STFC firmados entre a Agência e a Sercomtel S.A. Telecomunicações.

159. A Comissão se reuniu com periodicidade semanal entre 5 de agosto e 3 de dezembro de 2025. Neste período, o caso foi exposto e aprofundado, os cenários do contexto de telecomunicações foram explorados e chegou-se a termos consensuais juntamente com o fim do prazo previsto na Portaria-Segecex 14, de 29 de julho de 2025. Concordearam com a proposta final os representantes da SecexConsenso, Ministério das Comunicações, Anatel e Sercomtel. A Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações manifestou, em uníssono, sua discordância dos termos propostos, sem prejuízo da continuação deste processo no fluxo processual estabelecido para SSCs. (itens 2-16)

160. É importante consignar a possibilidade, pelos critérios de cronologia e especificidade, de decisões consensuais que envolvem a Administração Pública superarem normas previamente aprovadas, desde que de maneira fundamentada e que não haja invasão de competência. (itens 17-31)

161. As controvérsias endereçadas na proposta de acordo podem ser resumidas em: divergências no cálculo do valor econômico da adaptação da concessionária nos termos previstos no Título III-A da LGT; teses discutidas no Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF; e resolução de processos em âmbito administrativo e judicial envolvendo contratos de STFC. (itens 32-56)

162. Há de se destacar, no presente caso, a desnecessidade de manutenção do serviço adaptado, o que o diferencia dos casos de Telefônica e Algar, já aprovados por esta Corte. Os termos da proposta de acordo do presente processo se resumem à adaptação dos contratos de concessão da Sercomtel em troca de compromissos valorados em R\$ 54 milhões. A proposta envolve, em resumo, as seguintes medidas (itens 57-106):

a) o encerramento dos contratos de concessão de STFC da Sercomtel, por intermédio da adaptação prevista no art. 144-A da LGT;

c) a previsão de garantias dos investimentos, nos termos do art. 144-A, inciso III, da LGT

d) a extinção de processos administrativos e judiciais envolvendo União e Sercomtel que tratem de STFC e estão especificados em anexo específico;

e) a renúncia de instauração de novos litígios envolvendo STFC, de parte a parte;

f) a extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF.

163. O Ministério das Comunicações manifestou-se em favor do acordo, concluindo que a efetivação da proposta de acordo evitará o dispêndio de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) na manutenção do STFC, além de garantir o serviço de voz em localidades sem competição adequada. A manifestação da Anatel pondera os pontos vantajosos da proposta acordo, considerando a extinção da arbitragem em troca dos investimentos propostos, além de constatar que a proposta está em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, em especial aos Objetivos 1 (erradicação da pobreza), 3 (saúde e bem-estar), 4 (educação de qualidade), 8 (trabalho decente e crescimento econômico), 9 (indústria, inovação e infraestrutura), 10 (redução das desigualdades) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes). (itens 107-128).

164. A AudComunicações, no exercício de suas atribuições de fiscalização setorial e na condição de membro da Comissão de Solução Consensual, analisou a proposta de acordo sob a ótica da legalidade, da motivação e da vantajosidade econômica, reconhecendo a legitimidade do instrumento da autocomposição e a inserção do ajuste no marco legal aplicável à adaptação das concessões do STFC. Não obstante, a unidade técnica manifestou discordância formal quanto à aprovação do acordo, ao entender que a instrução não contém, no momento da deliberação, elementos suficientes para comprovar, de forma objetiva, a vantajosidade da transação envolvendo a extinção do procedimento arbitral, em especial pela ausência de parecer técnico específico da Advocacia-Geral da União que quantifique o risco do litígio, o que, a seu ver, inviabilizaria a formação de consenso técnico no âmbito da Comissão. (itens 129-140)

165. Considerando a necessidade de publicidade do processo decisório da CSC, propõe-se a retirada da chancela de sigilo dos presentes autos, com a manutenção de sigilo apenas das peças 25, 26, 38, 39, 41, 54 e 58, visando resguardar a estratégia de defesa jurídica da União em disputas arbitrais abertas com outras concessionárias do STFC.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

166. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 8º da IN-TCU 91/2022, para que se manifeste sobre a proposta do Relatório da Comissão de Solução Consensual;



- b) aprovar integralmente a proposta contida do Relatório da Comissão de Solução Consensual, nos termos do art. 11, **caput**, da IN 91/2022;
- c) autorizar a assinatura, pela Presidência do TCU, do termo de autocomposição encaminhado pela Comissão de Solução Consensual;
- d) retirar a chancela de sigilo dos presentes autos;
- e) manter a chancela de sigilo das peças 25, 26, 38, 39, 41, 54 e 58, em função da necessidade de se resguardar as estratégias processuais e os interesses da União em causas envolvendo agentes do setor de telecomunicações e em respeito à classificação de peças enviadas a este tribunal em consonância com o art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011;
- f) autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição, conforme previsão do art. 13 da IN-TCU 91/2022;
- g) expedir comunicações aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada;
- h) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.”

3. Por pertinente, trago, a seguir, com ajustes de forma, trecho da manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), em que expõe as razões pelas quais se posicionou contra a celebração do acordo (peça 54):

“[...]”

EXAME TÉCNICO

64. Esta seção analisa as condições da proposta de solução consensual relacionada à migração da Sercomtel. O valor final da migração e os compromissos de investimento associados a este valor serão examinados detalhadamente.

III.1. Valor de referência para a migração

65. Para avaliar o mérito da proposta de solução consensual, é necessário ter uma referência confiável dos valores envolvidos no processo de migração do contrato de concessão da Sercomtel, estimados pela Anatel nos últimos anos. Assim, esta seção apresentará os valores mais recentes que foram auditados e homologados pela agência reguladora.

66. Como mencionado anteriormente, a Lei 13.879/2019 introduziu alterações na LGT, que permitem a adaptação dos contratos de concessão para autorizações do STFC. Neste contexto legal, foi adicionado à LGT o art. 144-B, que estabelece que o ‘valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização, previsto no art. 144-A, será determinado pela agência reguladora, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração’.

67. Neste sentido, o Conselho Diretor da Anatel, através do Acórdão 9/2020-Anatel, optou por submeter a minuta da metodologia de cálculo dos saldos da adaptação à consulta pública por um período de 45 dias. Essa decisão foi implementada pela Consulta Pública 5/2020 (SEI 5210013), na qual a metodologia proposta foi aberta a comentários e sugestões do público, juntamente com a minuta de ato normativo da agência a respeito da adaptação prevista na referida lei de 2019. Adicionalmente, o Acórdão 82/2020-Anatel estendeu o prazo para submissão de contribuições até o dia 30/4/2020.

68. Após concluir as etapas do procedimento normativo, a Anatel aprovou o Regulamento de Adaptação das Concessões de STFC para Autorizações deste serviço através do Acórdão 7/2021-Anatel. Ademais, a agência encaminhou a metodologia de cálculo do saldo dessa adaptação para exame no processo correspondente (Processo 53500.052761/2019-91), acompanhando os termos da Análise 231/2020/EC (SEI 6516771).

69. Através da Portaria Anatel 1.426/2020, foi aprovada a contratação do consórcio liderado pela empresa espanhola Axon Partners Group Consulting para realização de consultoria especializada, visando: (i) à identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; (ii) à análise da conformidade dos modelos de custos vigentes; e (iii) ao cálculo do valor econômico associado à adaptação do regime de outorga, para atendimento e implementação dos termos da Lei 13.879/2019.

70. Os termos da contratação da consultoria especializada previram a divisão dos trabalhos em quatro fases e seus respectivos produtos, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Fases de implementação dos trabalhos da consultoria contratada pela Anatel

Fases de implementação		Produtos
Fase I	Planejamento Geral	I.1 – Relatório com a descrição da metodologia e cronograma propostos.

<i>Fase II</i>	<i>Inventário Patrimonial dos Bens Reversíveis</i>	<i>II.1 – Relação demonstrativa das mudanças do ativo imobilizado e intangível por classe contábil, por exercício e tipo de mutação, conferidas com os saldos contábeis das demonstrações financeiras auditadas, balancetes e inventários/RBR.</i> <i>II.2 – Detalhamento das mudanças.</i> <i>II.3 – Exame das Contas Vinculadas.</i> <i>II.4 – Metodologia com sistema parametrizado para análise das solicitações de autorização prévia para investimento em bem reversível.</i> <i>II.5 – Inventário Patrimonial.</i>
<i>Fase III</i>	<i>Análise de Conformidade dos Modelos de Custos</i>	<i>III.1 – Relatório contendo análise do modelo de custos FAC-HCA das prestadoras obrigadas a apresentar o DSAC.</i> <i>III.2 – Relatório contendo análise da regulamentação aplicável ao DSAC e das ferramentas de cálculo e de análise de custos utilizadas pela Anatel; Proposta de adequação/aperfeiçoamento dessas ferramentas, caso necessário.</i> <i>III.3 – Proposta de metodologia para a realização de futuras análises de conformidade pela Anatel.</i>
<i>Fase IV</i>	<i>Cálculo do Valor Econômico da Adaptação de Regime</i>	<i>IV.1 – Proposta de metodologia revisada para o cálculo do valor econômico da adaptação de regime.</i> <i>IV.1.1 – Suportar a agência na análise de contribuições e nas interações institucionais.</i> <i>IV.2 – Apresentação do cálculo e entrega da ferramenta computacional que permita simular os diferentes cenários e variáveis envolvidos no cálculo.</i> <i>IV.3 – Realização de ajustes necessários na ferramenta computacional e cálculo final do valor econômico da adaptação de regime conforme metodologia aprovada pelo Conselho Diretor, após consulta pública.</i>

Fonte: Manual metodológico Anatel (TC 036.367/2016-8, peça 99, pp. 5-6).

71. Como observado, os trabalhos do consórcio de consultoria (Consórcio Axon-MS-CPQD) dividiram-se em uma fase inicial de planejamento e três fases subsequentes de trabalho paralelo. A fase I estabeleceu os parâmetros acordados entre a Anatel e o consórcio para a execução das atividades do projeto, promovendo a operacionalização das atividades necessárias para a entrega do produto em divisões de tarefas de execução.

72. Na fase II, procedeu-se à identificação e ao inventariamento patrimonial dos bens reversíveis, abrangendo a realização de quatro tarefas. A fase III tratou da análise de conformidade do Modelo de Custos **Top-Down** da Anatel, especificamente, dos Documentos de Separação e Alocação de Contas (DSAC) de cada uma das seis concessionárias do STFC. Essa fase envolveu a conclusão de três tarefas.

73. Os resultados dos trabalhos das fases II e III foram utilizados como insumos para o cálculo do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização, cujo desenvolvimento ocorreu na fase IV do projeto. Nesta fase, procedeu-se à revisão da metodologia para o cálculo do valor econômico, a determinação dos critérios de valoração e a elaboração da ferramenta de cálculo para cada uma das seis concessionárias.

74. A seguir, será apresentada brevemente a metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação do regime de concessão do STFC para autorização, ou seja, serão apresentadas as componentes utilizadas pelo consórcio de consultoria em suas análises. Para tal, emprega-se como principal referência o

documento 'Manual metodológico aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel' (TC 036.367/2016-8, peça 99).

75. A referida metodologia busca atender à obrigação estabelecida pela LGT, atribuída à Anatel, de definir a metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação do regime de concessão para autorização do STFC, conforme:

Lei 13.879/2019

‘Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização.

(...)

Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação de metodologia e dos critérios de valoração.'

76. Especificamente no § 1º do art. 144-B, a LGT define que o valor econômico será o benefício que cada concessionária terá, considerando as desonerações de suas diversas obrigações no momento da adaptação.

Lei 13.879/2019

'Art. 144-B. Omissis

§ 1º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.'

77. Matematicamente, o art. 144-B pode ser modelado da seguinte forma:

Figura 1 - Definição matemática do valor econômico da adaptação.

$$\text{Valor Econômico (VE) da Adaptação} = \text{Valor exploração Autorização} - \text{Valor exploração Concessão}$$

Fonte: Manual metodológico Anatel (TC 036.367/2016-8, peça 99, p. 8).

78. Por conseguinte, é necessário identificar quais aspectos são diferentes entre a exploração do STFC em regime de autorização e de concessão. Em outras palavras, equivale a identificar quais obrigações existem no regime de concessão e que serão eliminadas ao se passar para o regime de autorização.

79. Após a execução dos trabalhos realizados pela consultoria contratada, concluiu-se que ‘o valor econômico da adaptação do regime de concessão do STFC para autorização para todas as concessionárias, sem exceção, é dado pela soma das equações’ compreendidas pelas componentes de cálculo ilustradas na Figura 2 (TC 036.367/2016-8, peça 99, p. 13).

Figura 2 - Definição matemática do valor econômico da adaptação separada em componentes.

Valor Econômico (VE) da Adaptação

	=		
Valor exploração sem obrigações de revisões passadas	-	Valor exploração com obrigações de revisões passadas	A ₁
	+		
Valor exploração sem obrigações de revisões futuras	-	Valor exploração com obrigações de revisões futuras	A ₂
	+		
Valor exploração sem Ônus STFC	-	Valor exploração com Ônus STFC	B ₁
	+		
Valor exploração sem Fator X	-	Valor exploração com Fator X	B ₂
	+		
Valor ativos na data de Adaptação	-	Valor de reverter os ativos a Anatel	C
	+		

Fonte: Manual metodológico Anatel (TC 036.367/2016-8, peça 99, p. 14).

80. *Em que (TC 036.367/2016-8, peça 99, p. 14):*

A₁ = saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores:

A₂ = saldo constituído por eventos imprevistos de natureza diversa, com impacto na concessão e por eventuais desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais futuras;

B_1 = saldo da desoneração do ônus bienal do STFC;

B_2 = saldo da desoneração do Fator X;

C = valor dos ativos que não serão revertidos à União.

81. Seguida a metodologia de cálculo apresentada pelo Consórcio Axon-MS-CPQD e pela Anatel, e considerando-se o disposto no Acórdão 516/2023-Plenário, em 21/7/2023, foram apresentados os seguintes valores de migração para a concessionária Sercomtel Telecomunicações:

Tabela 2 - Resultados do cálculo de migração para a empresa Sercomtel Telecomunicações.

Componente	Sercomtel Telecomunicações (R\$)
A_1	763.460,80
A_2	-
B_1	288.928,00
B_2	19.742,00
C	226.431.164,00

Fonte: Análise 49/2023/AC-Anatel.

82. Observa-se, então, que para fins de migração do STFC da empresa Sercomtel Telecomunicações, de um regime de concessão para outro de autorização, os valores estimados pela Anatel são de, aproximadamente, 227,5 milhões (jul/23). Impende destacar que esse valor ainda está sujeito a alterações, inclusive, como decorrência de processos abertos nesta Corte de Contas.

83. Deve-se ressaltar que esses valores foram construídos sobre a relação de bens reversíveis da concessionária Sercomtel para o ano de 2019, tendo sido esta formalmente aprovada pela agência, conforme ciência apontada por este TCU no Acórdão 516/2023-Plenário:

‘9.4. com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Anatel sobre a irregularidade identificada na atuação da agência em calcular o valor econômico da adaptação das concessões de STFC com base em um documento (RBR) que não está formalmente aprovado nem está concluído, contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU, que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBR por parte da Anatel e das concessionárias, conforme os itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 3.311/2015-Plenário e os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-Plenário, bem como o art. 5º da Resolução Anatel 447/2006, Regulamento de Bens Reversíveis (vigente quando da apresentação das RBRs 2019 por parte das concessionárias) e o art. 6º, § 3º, do Regulamento de Continuidade do STFC, Resolução Anatel 744/2021;’

84. O referido ato de aprovação formal da Relação de Bens Reversíveis (RBR) pela agência foi precedido por um processo de consolidação dos dados contidos na lista, assim como por um processo de auditoria independente realizada pelo Consórcio Axon-MS-CPQD.

85. Na sequência, o TCU veio a cancelar preliminarmente, considerando-se ressalvas específicas, a metodologia elaborada pela Anatel, e apresentada brevemente ao longo da presente seção, para o cálculo do saldo de migração, ao assentar no Acórdão 516/2023-Plenário:

‘9.1. considerar que, dado o escopo definido para a análise da primeira etapa deste acompanhamento e ressalvadas a determinação, a recomendação e a ciência feitas neste acórdão, não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo de adaptação das concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para o regime de autorização;’

III.2. Proposta de solução consensual apresentada

86. O Termo de Autocomposição para adaptação dos contratos de concessão do STFC da empresa Sercomtel para o regime de autorização prevê: (i) o encerramento dos contratos de concessão do STFC atualmente detidos pela Sercomtel, com a sua adaptação para termo de autorização, a ser celebrado pela Sercomtel, considerando as obrigações, prazos e condições previstos na LGT e neste Termo de Autocomposição (‘Adaptação’); (ii) a realização de investimentos pela Sercomtel, na forma, condições e prazos estabelecidos no presente Termo de Autocomposição, em contrapartida à Adaptação; (iii) a extinção de processos administrativos instaurados na Anatel relacionados à execução dos contratos de concessão do STFC relativamente à Sercomtel, bem como da caducidade desses; (iv) a extinção de processos judiciais em trâmite relacionados à execução dos contratos de concessão do STFC; (v) renúncia das pretensões, de parte a parte, de instaurar novos litígios para discussão de aspectos relacionados aos contratos de concessão do

STFC, ressalvado eventual pleito relativo ao tema da sustentabilidade desses contratos e o disposto na cláusula 6.2.1; (vi) a extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral 26.819/PFF perante a CCI. A seguir, analisar-se-á, de forma mais detalhada, cada um dos referidos itens.

87. A partir da celebração do Termo Único, ficam extintas e, portanto, deixam de ser exigíveis todas e quaisquer obrigações aplicáveis ao regime público de prestação do STFC e/ou decorrentes dos contratos de concessão do STFC, incluindo, mas não se limitando: (i) as obrigações de universalização previstas em Plano Geral de Metas para a Universalização do STFC Prestado no Regime Público ('PGMU'), incluindo o PGMU V, aprovado pelo Decreto 10.610/2021; (ii) a obrigação de recolher valores a título de ônus bianual da concessão, relativa a qualquer período, incluindo o biênio em curso; (iii) as obrigações previstas nos contratos de concessão de STFC e na legislação e regulamentação pertinente; (iv) quaisquer obrigações de continuidade, universalização e atualidade aplicáveis ao regime de concessão do STFC, entre outras; (v) quaisquer obrigações direcionadas à prestação do STFC em regime público constantes de resoluções, portarias, acórdãos, despachos decisórios, despachos cautelares ou qualquer outro ato normativo editado pela Anatel, ressalvadas as obrigações assumidas no próprio Termo de Autocomposição para adaptação.

88. Adicionalmente, a partir da celebração do Termo Único, todos os bens, equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, ou direitos integrantes do patrimônio da Sercomtel, de suas controladoras, controladas, coligadas ou de quaisquer empresas integrantes do seu grupo econômico, que sejam essenciais e efetivamente empregados para assegurar a continuidade e a atualidade da prestação do STFC em regime público ('Bens Reversíveis'), serão definitivamente mantidos sob posse e propriedade da Sercomtel e/ou de qualquer empresa do seu grupo econômico, sem que remanesça qualquer ônus ou restrição à sua livre disposição, fruição, uso e gozo.

89. Um aspecto singular do presente processo de adaptação, que o distingue de outros casos análogos analisados por esta Corte, refere-se à inexistência de imposição de compromissos de manutenção da oferta de voz em localidades específicas após a migração.

90. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em seu art. 144-A, inciso I, condiciona a adaptação da outorga à 'manutenção da prestação do serviço adaptado (...) nas áreas sem competição adequada'. O racional do dispositivo é evitar que a migração para o regime privado deixe comunidades desassistidas de um serviço essencial onde não há alternativas de mercado.

91. No caso da Sercomtel, contudo, verifica-se uma particularidade geográfica e concorrencial. A área de concessão da empresa restringe-se a apenas dois municípios no estado do Paraná: Londrina e Tamarana. Conforme atestado pela Anatel e corroborado no Relatório da SecexConsenso, observou-se que há competição adequada em toda a extensão geográfica desta concessão.

92. Diante da constatação fática de que não existem 'áreas de sombra' ou localidades dependentes exclusivamente da infraestrutura da concessionária para o serviço de voz nessas municipalidades, a Sercomtel não exerce, na prática, a função de Prestadora de Último Recurso (do inglês, **Carrier of Last Resort** – CoLR). Consequentemente, não se verificou a necessidade regulatória de impor obrigações de manutenção do referido serviço legado.

93. Essa circunstância traz um impacto positivo para a modelagem do acordo: a ausência de custos operacionais (Opex) vinculados à manutenção de uma rede legada deficitária permitiu que a totalidade do saldo da adaptação fosse direcionada para investimentos em expansão e modernização (SMP e escolas), maximizando o benefício social da transação sem o ônus de carregar obrigações de telefonia fixa consideradas obsoletas. É essa desobrigação que, em última instância, viabiliza e a celebração do Termo de Autocomposição em troca unicamente de compromissos de investimento.

94. Por conseguinte, em contrapartida à adaptação, a Sercomtel compromete-se a realizar investimentos, em caráter privado, nos termos, condições, prazos e abrangência previstos no Anexo 2 do Termo de Autocomposição, para: (i) implantação e ampliação do SMP, com oferta da tecnologia 4G ou superior, em localidades, nos termos do art. 16, incisos II e VII, do Regulamento de Adaptação; e (ii) a manutenção da conectividade em banda larga em escolas e implantação de rede interna, nos termos do Anexo 1 do referido Termo de Autocomposição.

95. Conforme consta do Termo de Autocomposição, as partes concordaram em atribuir aos compromissos de investimento o Valor Presente Líquido negativo de R\$ 52.746.912,93 (cinquenta e dois milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e doze reais e noventa e três centavos), para fins de referência.

96. Destaca-se que o valor previsto será automaticamente considerado consumido de forma progressiva, conforme o cumprimento das obrigações estabelecidas na Cláusula 4 do Termo de

Autocomposição (em linha com sua Cláusula 4.1 e o detalhamento do Anexo 1). Para essa baixa, dispensa-se a apresentação de demonstrações financeiras ou quaisquer procedimentos adicionais àqueles previstos no Anexo 1 do referido Termo.

97. *Como garantia ao fiel cumprimento das obrigações de investimentos, previstos na Cláusula 4 do Termo de Autocomposição, a Sercomtel compromete-se a apresentar à Anatel, em até 30 (trinta) dias contados da celebração do Termo de Autocomposição, seguro-garantia, caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, ou carta de fiança bancária, a seu exclusivo critério, com valores máximos conforme o cronograma: de 01.01.2026 a 31.12.2026: R\$ 14,58 milhões; de 01.01.2027 a 31.12.2027: R\$ 14,58 milhões; de 01.01.2028 a 31.12.2028: R\$ 14,58 milhões; de 01.01.2029 a 31.12.2029: R\$ 14,58 milhões; de 01.01.2030 a 31.12.2030: R\$ 12,65 milhões; de 01.01.2031 a 31.12.2031: R\$ 11,01 milhões; de 01.01.2032 a 31.12.2032: R\$ 9,28 milhões; de 01.01.2033 a 31.12.2033: R\$ 7,64 milhões; de 01.01.2034 a 31.12.2034: R\$ 5,46 milhões; de 01.01.2035 a 31.12.2035: R\$ 2,72 milhões.*

98. *Ainda segundo o Termo de Autocomposição, propõe-se atribuir às garantias de obrigações de manutenção do serviço adaptado e de investimentos citadas custo estimado de R\$ 2.135.856,00, novamente, para fins de referência.*

99. *Como consequência imediata da celebração do Termo de Autocomposição, as Partes concedem reciprocamente, de forma irrevogável e irretroatável, a mais ampla, geral e irrestrita quitação em relação a todas e quaisquer pretensões, valores e discussões relacionadas aos contratos de concessão do STFC, ressalvado eventual pleito relativo ao tema da sustentabilidade desses Contratos, bem como o disposto na Cláusula 6.2.1 do referido Termo (pleitos administrativos e judiciais relativos ao próprio Termo de Autocomposição).*

100. *Mais especificamente, ficam extintos os processos administrativos instaurados pela Anatel relacionados à Sercomtel, listados no Apêndice A do Anexo 2 do Termo de Autocomposição, que poderá ser aditado, de comum acordo entre a Sercomtel e Anatel, com a anuência da Advocacia Geral da União (AGU), quando necessário, para a inclusão de processos relacionados à execução dos contratos de concessão do STFC que eventualmente não tenham sido mapeados no momento da celebração do referido Termo de Autocomposição*

101. *Adicionalmente, a Anatel compromete-se, a partir da celebração do acordo, a não instaurar, desarquivar ou provocar o julgamento de processos administrativos de qualquer natureza em desfavor da Sercomtel em razão de fatos relacionados à execução dos contratos de concessão do STFC.*

102. *As Partes concordam em requerer a extinção dos processos judiciais listados no Apêndice B do Anexo 2 do Termo de Autocomposição, por renúncia à pretensão formulada nos processos judiciais que a Sercomtel ajuizou, nos termos do art. 487, inciso III, alínea 'c', do CPC.*

103. *Por fim, as Partes renunciam expressamente, de forma irrevogável e irretroatável, ao direito de iniciar processos judiciais ou arbitrais com fundamento em fatos relacionados à execução dos contratos de concessão do STFC, salvo em caso de dolo ou má-fé, ressalvado o pleito relativo ao tema da sustentabilidade desses contratos, bem como o disposto na Cláusula 6.2.1 do Termo de Autocomposição (pleitos administrativos e judiciais relativos ao próprio Termo de Autocomposição).*

104. *Com relação aos valores devidos em função dos processos judiciais e administrativos, estes possuem valores estimados, após apuração por parte da área técnica da Anatel e da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE/Anatel), de cerca de R\$ 27,4 milhões em favor da União, referentes a processos abertos, ainda pendentes de julgamento de recursos ou mesmo em fase preliminar, e que deve ser somado ao saldo global de migração da concessionária Sercomtel.*

105. *Outro ponto que merece análise detida é o escopo da pacificação de litígios arbitrais. O Termo de Autocomposição prevê a extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF (reequilíbrio econômico-financeiro), mas exclui expressamente de sua abrangência o pleito da empresa referente à insustentabilidade da concessão, objeto do Processo Administrativo 53500.026287/2024-17 e de futuro procedimento arbitral.*

106. *A análise dos autos revela que essa exclusão não foi acidental, mas sim uma condição necessária para a viabilidade do acordo. Durante as tratativas na Comissão de Solução Consensual, a Sercomtel apresentou uma estimativa de valor para esse pleito de sustentabilidade na ordem de R\$ 725 milhões. Somado aos R\$ 250 milhões da arbitragem de reequilíbrio, a pretensão total da empresa alcançava cifras próximas a R\$ 1 bilhão.*

107. *Houve, portanto, um 'forte desalinhamento' entre as expectativas econômicas das partes. Enquanto a União avaliava que o 'encontro de contas' (saldo da adaptação vs. riscos judiciais) resultaria*

em um crédito a seu favor, a concessionária vislumbrava um vultoso saldo credor. Reporta-se, então, que a discrepância de valoração quanto ao tema da sustentabilidade mostrou-se intransponível dentro do prazo e do rito da SecexConsenso.

108. Diante desse impasse, a solução construída foi pragmática: segregar o litígio. As partes concordaram em retirar o tema da sustentabilidade da mesa de negociação para viabilizar o consenso nos demais pontos (adaptação, investimentos e extinção da arbitragem de reequilíbrio). O Relatório da Comissão registra que esse foi 'o único caminho viável para a solução das controvérsias' (peça 25, p. 14).

109. Juridicamente, essa opção foi materializada nas cláusulas de quitação e renúncia do Termo (Cláusulas 6.1, 6.2 e 7.3), que ressaltam explicitamente o direito da Sercomtel de prosseguir com a discussão sobre a sustentabilidade em sede própria.

110. Avalia-se que essa estratégia, embora mantenha ativo um passivo contingente para a União, foi acertada para o propósito da autocomposição. Ela permitiu destravar a migração da outorga e viabilizar cerca de R\$ 54,9 milhões em investimentos imediatos, além de extinguir um litígio arbitral em curso (o de reequilíbrio). Tentar abarcar a totalidade dos pleitos da concessionária, dada a distância nas avaliações de risco, provavelmente teria inviabilizado qualquer acordo, mantendo o cenário de incerteza jurídica e a ausência de investimentos.

111. Assim, como consequência imediata da celebração do acordo proposto, propõe-se que, no prazo de sete dias contados da celebração do Termo de Autocomposição, a Sercomtel peticionará ao Tribunal Arbitral, indicando a celebração do referido Termo de Autocomposição e renunciando ao Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF. Os valores apresentados ao longo da presente seção estão sintetizados na Tabela 3.

Tabela 3 - Contrapartidas previstas no acordo.

<i>Compromisso</i>	<i>Parte Responsável</i>	<i>Valor Estimado (R\$ milhões)</i>
<i>Compromissos de investimentos</i>	<i>Sercomtel Telecom</i>	<i>R\$ 52.746.912,93</i>
<i>Garantias de cumprimentos das obrigações</i>	<i>Sercomtel Telecom</i>	<i>R\$ 2.135.856,00</i>
<i>Extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF</i>	<i>Sercomtel Telecom</i>	<i>R\$ -</i>
<i>Total</i>		<i>R\$ 54.882.768,93</i>

Fonte: Capítulos 3 a 6 do Termo de Autocomposição para adaptação dos contratos de concessão do STFC para regime de autorização.

112. Como fica evidenciado na Tabela 3, inexistente um valor de referência para a extinção, por renúncia, do procedimento arbitral por parte da Sercomtel. Essa questão será abordada em seção futura desta instrução.

113. É importante destacar que as garantias previstas para assegurar o cumprimento das obrigações estão incluídas no valor total estimado das contrapartidas do acordo. Assim, se o valor das garantias aumentar, o montante total efetivo dos investimentos a serem realizados sofrerá uma redução correspondente.

114. Sobre os compromissos de investimentos previstos na proposta de acordo, vale lembrar que os projetos aptos a serem considerados para implementação dos compromissos de investimentos são aqueles elencados no art. 16 da Resolução-Anatel 741/2021:

Tabela 4 - Lista dos projetos para implementação dos compromissos de investimentos previstos no Regulamento de Adaptação.

#	Projeto	Previsão
P1	Implantação e oferta de infraestrutura de transporte de alta capacidade (backhaul), com fibra óptica, até a sede do município, ou para atendimento de localidades, em áreas onde esta tecnologia ainda não estiver disponível	inc. I
P2	Implantação do SMP, com oferta da tecnologia 4G ou superior, em distritos sede, localidades que não sejam sede de município, e áreas rurais onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga	inc. II
P3	Implantação do SMP, com oferta da tecnologia 4G ou superior, em rodovias federais e estaduais onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga	inc. III

P4	Ampliação da abrangência de redes de acesso em banda larga fixa, preferencialmente em fibra óptica, para atendimento de setores censitários, localidades ou pontos de interesse público dedicados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa, sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura	inc. IV
P5	Expansão das capacidades existentes de infraestrutura de transporte de alta capacidade (backhaul), em municípios e localidades, e implantação de rotas de redundância em trechos vulneráveis	inc. V
P6	Implantação de rotas de redundância em trechos vulneráveis	inc. VI
P7	Ampliação de capacidade de infraestrutura de suporte ao SMP já instalada	inc. VII

Fonte: elaboração própria, a partir da Resolução-Anatel 741/2021.

115. Ainda, de acordo com os arts. 16 e 17 do Regulamento de Adaptação, os projetos de compromissos de investimentos devem:

a) atender municípios e localidades nos quais a infraestrutura não exista ou não esteja em implementação;

b) apresentar Valor Presente Líquido (VPL) negativo, a ser apurado conforme metodologia de cálculo usualmente adotada pela Anatel; e

c) ser atribuídos a projetos localizados nas regiões Norte e Nordeste em valor de, no mínimo, 50% do VPL da totalidade dos compromissos assumidos; e

d) contemplar municípios cujos mercados de varejo correspondentes aos compromissos de investimento forem considerados pouco competitivos ou não competitivos, conforme previsto no Plano Geral de Metas de Competição (PGMC).

116. Conforme previsto no PGMC (Resolução 600/2012), a Anatel pode estabelecer medidas assimétricas de maior ou menor intensidade nos mercados relevantes de atacado com base no nível de competição municipal dos mercados de varejo, aplicando medidas mais brandas como obrigações de transparência até a adoção de medidas mais severas como a imposição de separação contábil, funcional ou estrutural. Essa inovação faz uma segregação dos municípios brasileiros, segundo o nível de competição observado no varejo, a qual é apresentada no art. 4º do referido normativo:

Tabela 5 - Categorias de mercado e formas de intervenção nos mercados de varejo a nível municipal.

<i>Categoria</i>	<i>Segmento de mercado</i>	<i>Formas de intervenção</i>
1	Competitivos	Não requer aplicação de medidas assimétricas no atacado e poderá ensejar uma avaliação sobre desregulamentação do mercado de varejo, quando for o caso, para nivelamento das condições competitivas.
2	Potencialmente Competitivos	Potencialmente competitivos a partir da aplicação de medidas assimétricas mínimas no atacado.
3	Pouco Competitivos	Potencialmente competitivos a partir da aplicação de medidas assimétricas mais elaboradas no atacado.
4	Não Competitivos	Potencialmente competitivos a partir da aplicação de medidas assimétricas mais elaboradas no atacado.

Fonte: elaboração própria, a partir da Resolução 600/2012 (PGMC).

117. Consoante disposto no inciso I do art. 5º do Regulamento de Adaptação, os compromissos de investimentos devem estar alinhados ao Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert), elaborado pela Anatel, cuja última versão (ano referência 2019-2024) elencou os seguintes projetos a fim de promover a expansão do acesso aos serviços de telecomunicações de acesso à banda larga no Brasil:

a) ampliação da rede de transporte de alta capacidade (**backhaul**) em fibra óptica;

b) ampliação da rede de transporte de alta capacidade (**backhaul**) em rádio IP, satélite ou outra tecnologia de alta capacidade;

c) expansão do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com tecnologia 3G ou superior, em distritos não sede ou localidades não atendidos;

d) expansão do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com tecnologia 4G ou superior, em distritos sede não atendidos;

- e) expansão da infraestrutura de rede de acesso de alta velocidade nos municípios (FTTH, VDSL, GPON ou outras soluções tecnológicas);
- f) implantação de redes públicas essenciais; e
- g) expansão do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com tecnologia 3G ou superior, em estradas ou áreas rurais ainda sem atendimento.

118. Nas próximas seções, serão analisados os valores da proposta de solução consensual sob dois aspectos: (i) adequação legal e econômica, em que serão verificados se os valores estão de acordo com as leis e se são economicamente consistentes; e (ii) aderência às políticas públicas, onde será analisado se os compromissos propostos estão em linha com as políticas públicas do setor de telecomunicações. Ao final, serão apresentados itens contratuais que contenham vulnerabilidades ou irregularidades identificadas.

III.3. Análise dos valores apresentados para efeitos de migração em decorrência da proposta de acordo

119. Como posto anteriormente, dentre as diversas alterações na LGT que a Lei 13.879/2019 promoveu, há a possibilidade de as empresas optarem pela adaptação da modalidade de outorga de serviço de telefonia fixa de concessão (regime público) para autorização (regime privado), Título III-A.

120. O valor econômico associado a essa adaptação deverá ser calculado pela Anatel e será revertido em compromissos de investimentos das concessionárias em outros serviços, como banda larga e telefonia móvel, seguindo a priorização e a regulamentação do Poder Executivo Federal, nos termos dos arts. 144-A e 144-B:

(...)

121. No que tange à valoração dos bens reversíveis nessa adaptação da concessão, a referida lei incluiu o seguinte artigo:

‘Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.’

122. O processo de cálculo do saldo de adaptação das concessões de STFC foi realizado pela Anatel ao longo dos últimos anos, tendo sido acompanhado por este TCU no âmbito da TC 036.367/2016-8. Ao longo do referido trabalho, a Anatel concluiu que a Sercomtel deveria pagar um saldo em aberto, em favor da União, estimado em cerca de R\$ 227,5 milhões, a valores de julho de 2023, como detalhado em seções anteriores (Tabela 2).

123. A metodologia de cálculo que resultou no referido valor foi preliminarmente aprovada pelo Tribunal de Contas; contudo, ficou assentada a necessidade de se observar, antes do efetivo processo de migração, determinado conjunto de determinações, recomendações e ciência, exaradas pela Corte, de forma que fosse possível construir um valor de migração terminativo, conforme:

‘9.1. considerar que, dado o escopo definido para a análise da primeira etapa deste acompanhamento e ressalvadas a determinação, a recomendação e a ciência feitas neste acórdão, não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo de adaptação das concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para o regime de autorização;

(...)

9.7. restituir os autos para a AudComunicações a fim de dar continuidade ao acompanhamento.’

124. Assim, entende-se que a metodologia desenvolvida pela Anatel para o cálculo do saldo de migração das concessionárias de STFC, ainda que preliminarmente aprovada pelo TCU, não teria produzido os valores finais da migração. Para tal, faz-se necessária uma avaliação desta Corte de Contas com relação ao devido cumprimento dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 516/2023-Plenário, bem como de outras possíveis questões em aberto que possam impactar as componentes de cálculo do saldo de migração.

125. Dentre os componentes de cálculo do saldo associado à adaptação, analisam-se as alterações realizadas no componente AI, que diz respeito à (i) eventuais revisões tarifárias; (ii) eventuais compromissos não adimplidos de PGMU IV; e (iii) compromissos do PGMU V que deixariam de ser exigíveis em caso de adaptação.

126. Nessa linha, a Anatel destaca que o componente A1 continha apenas os valores referentes ao PGMU V, aprovado pelo Decreto 10.610/2021, que, naquele momento, continha as metas a serem realizadas nos anos de 2022, 2023 e 2024.

127. Uma vez que a Sercomtel Telecomunicações não realizou a adaptação de suas concessões até o presente momento, observa-se que as obrigações relacionadas ao adimplemento de compromissos do PGMU V continuaram vigentes. Essas metas encerraram-se em 2024, sendo, portanto, completamente exigíveis.

128. Por meio do Despacho Decisório 175/2024/COUN/SCO-Anatel, a Superintendência de Controle de Obrigações (SCO) atestou o cumprimento, pela Sercomtel, da obrigação de implantação de infraestruturas de rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga - **backhaul**, prevista no art. 18, § 2º, inciso III, do PGMU V, qual seja, a implantação de 45% das sedes de municípios, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais indicados pela Anatel até 31 de dezembro de 2023.

129. Paralelamente, o Gerente de Controle de Obrigações de Universalização e de Ampliação do Acesso (Coun) iniciou o acompanhamento do cumprimento da obrigação prevista no inciso IV do § 2º do art. 18 do PGMU V. A Anatel destaca que, apesar de o processo ter sido sobrestado (Despacho Ordinatório SEI 14306473) e não ter havido a emissão de Despacho Decisório, o Relatório de Fiscalização 46/2025/GR03FII (cópia – SEI 14144339) confirma a implantação das infraestruturas de **backhaul** pela Sercomtel, em atendimento ao referido comando legal.

130. Assim, a Anatel afirma que o pleno cumprimento das obrigações da Sercomtel referentes ao PGMU V motiva uma nova apuração dos saldos do componente A1, em contraponto ao levantamento realizado no Acórdão 162/2023-Anatel. Devido à migração da concessão do STFC para o regime de autorização, a Sercomtel não terá mais a obrigação de manter o atendimento dos municípios e localidades elencados nas metas previstas no art. 18 do PGMU V. Sob estas novas considerações de cálculo, o saldo atualizado da operadora referente ao componente A1 seria, portanto, zero.

131. O tratamento dispensado ao componente A2 é detalhado no parágrafo 4.60 da Análise 49/2023/AC-Anatel, que remete à Tabela 21 do Informe 87/2023/CPAE/SCP-Anatel (SEI 10384939). Este componente contempla o valor econômico associado às obrigações que seriam devidas até o final da concessão, caso o contrato não fosse adaptado. Nessa linha, a única diferença entre os Componentes A1 e A2 reside no estado de andamento da apuração dessas obrigações. Assim, embora, no momento atual, com todos os processos já decididos pelo Conselho Diretor, os saldos pudessem ser reclassificados para o Componente A1, entendeu-se mais adequado manter a classificação original (A2) conforme estabelecido na Análise 49/2023/AC-Anatel.

132. Esta abordagem visa preservar a rastreabilidade da presente atualização em relação à decisão emanada pelo Conselho Diretor, evitando a interpretação de que o cálculo estaria inovando sobre a decisão anterior. A Anatel conclui, portanto, que, se naquele momento processual a Análise 49/2023/AC já indicava a ausência de saldos a serem apurados para a Sercomtel, a situação se mantém. Desta forma, o valor do Componente A2 continua a ser de zero.

133. Por sua vez, o componente B1 refere-se ao eventual saldo da desoneração do ônus bienal do STFC. Esta obrigação, prevista na Cláusula 3.3 dos contratos vigentes, impõe às concessionárias o recolhimento à União, a cada dois anos (em exercícios ímpares), de 2% da receita líquida do STFC auferida no ano anterior. No caso específico da Sercomtel, a Anatel aponta que a apuração do ônus contratual referente a 2025 tramita no Processo 53500.097128/2024-99. Contudo, a Superintendência de Controle de Obrigações (SCO) havia determinado o sobrestamento do referido feito (Despacho Ordinatório SEI 14281044) em virtude das tratativas para a solução consensual.

134. Em decorrência dessa suspensão, a área técnica da Reguladora ainda não concluiu a verificação definitiva dos valores; não obstante, a própria concessionária já sinalizou a existência de um saldo devedor de R\$ 584.794,30. A Anatel destaca que este montante corresponde a aproximadamente o dobro daquele estimado preliminarmente pela consultoria Axon (conforme Análise 49/2023/AC-Anatel). Considerando que o procedimento ordinário de cobrança já foi iniciado e que a empresa já principiou a realização dos pagamentos, a Agência entende ser mais adequado que a quitação siga seu rito usual, não sendo incorporada ao cálculo da adaptação. Por conseguinte, a Reguladora indica a necessidade de levantamento do sobrestamento do processo administrativo e define que, para fins do cálculo de adaptação, o valor do Componente B1 passa a ser zero.

135. O componente B2 refere-se à eventual desoneração decorrente da não incidência do Fator X, mecanismo que, conforme a Resolução Anatel 684/2017, impõe limites às tarifas máximas dos planos

básicos de chamadas locais e de longa distância (nacional e internacional). A Reguladora observa que, desde a elaboração da Análise 49/2023/AC-Anatel, o impacto financeiro deste item já se mostrava materialmente irrelevante frente ao saldo total da adaptação da Sercomtel: o montante de R\$ 19.742,00 representava apenas 0,009% do total apurado à época (aproximadamente R\$ 227,5 milhões).

136. Neste cenário, considerando o 'exíguo' prazo remanescente para o fim do contrato de concessão (cerca de quatro meses), a Anatel avaliou que o valor residual tenderia a diminuir ainda mais. Portanto, diante da baixa materialidade e com o objetivo de viabilizar o alcance da solução consensual, a Agência decidiu desconsiderar tal quantia, definindo que o valor do Componente B2 passasse a ser zero.

137. Por fim, a Anatel destaca que deve ser realizada uma atualização do saldo de bens reversíveis como decorrência da atualização da base de dados empregada em sua construção (parcela C do saldo de migração). A seguir, passa-se a uma análise da referida alteração.

138. Nos termos do Manual Metodológico do cálculo do saldo da adaptação, a metodologia estabelecida determina que o componente C seja definido pelo maior valor entre dois subcomponentes distintos: o C1, que reflete o valor financeiro dos ativos sob a ótica patrimonial, e o C2, que mensura o valor econômico da exploração do serviço (STFC) mediante a utilização desses bens.

139. A Anatel observou que, sistematicamente, os montantes apurados para o subcomponente C1 superam aqueles encontrados para o C2. Em razão dessa prevalência, a Reguladora optou por concentrar a análise na atualização do subcomponente C1, adotando-se, para fins de simplificação e fluidez em seu relatório, a notação genérica de Componente C para referir-se a esse cálculo.

140. Durante as negociações junto à SecexConsenso, optou-se pela utilização de uma base de dados mais atualizada para referência da RBR da empresa Sercomtel, mantendo como premissa a metodologia previamente aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel, bem como parcialmente aprovada pelo Plenário do TCU. Isto é, mantida a metodologia anteriormente empregada, atualizou-se um de seus dados de entrada, nesse caso, a relação de bens reversíveis adotada como referência.

141. Deve-se destacar que a base de dados originalmente empregada na construção e análise da RBR adotava como referência o ano de 2019, enquanto a nova base de dados considerada na construção e análise da RBR utiliza como referência o ano de 2023, depreciando, ainda, os ativos nela contidos até o mês de agosto de 2025.

142. Importante destacar que a referida Relação de Bens Reversíveis referente ao ano de 2023 foi aprovada pela Anatel por intermédio do Despacho Decisório 725/2025/COUN/SCO-Anatel.

143. A utilização de uma RBR atualizada pela Anatel para o cálculo do saldo de migração da Sercomtel representa um passo significativo em direção ao fortalecimento da segurança jurídica do acordo a ser possivelmente firmado. Esta abordagem assegura que a avaliação dos ativos envolvidos na migração do regime de concessão para autorização seja feita com base em informações precisas e atualizadas, refletindo de forma mais fidedigna o valor real dos bens. Tal precisão é crucial, pois garante que os termos do acordo estejam alinhados com a realidade operacional e patrimonial da concessionária, minimizando disputas e incertezas legais. Nesse cenário, deve-se verificar se todas as etapas necessárias para a construção de uma base de dados confiável foram devidamente observadas pela agência.

144. Um ponto particular à RBR da Sercomtel que deve ser avaliado cuidadosamente refere-se à existência de registros de reavaliações patrimoniais realizadas pela concessionária ao longo do contrato, os quais, em geral, carecem da data específica de ocorrência. A Anatel identificou que essa lacuna gerou a duplicidade de itens na lista de bens reversíveis, onde coexistem o ativo original e o seu valor reavaliado. Para sanar essa inconsistência e evitar distorções no cálculo, a Agência decidiu descartar as reavaliações internas reportadas pela empresa, determinando a aplicação uniforme da metodologia de reavaliação constante do Manual Metodológico sobre a base original dos ativos.

145. Feita essa ressalva metodológica, a Agência informa que, para a apuração dos valores estimados referentes aos bens reversíveis, observou estritamente o roteiro estabelecido no Manual Metodológico aprovado pelo Conselho Diretor, cumprindo as seguintes etapas apresentadas a seguir.

146. Com relação a definição da lista de ativos reversíveis, o Conselho Diretor da Anatel, quando da promulgação do Acórdão 162/2023-Anatel, decidiu pela utilização da RBR do ano de 2019, tendo em vista que essa era alegadamente a única base de dados que havia sido formalmente aprovada pela agência. Assim, a Anatel destaca que, tendo em vista a disponibilidade da RBR de 2023, utilizou-se a base de dados mais recente disponível na elaboração de seus cálculos atuais.

147. Para a estimação dos valores da lista de ativos reversíveis para agosto de 2025, a Anatel afirma que, como a RBR de 2023 possui como referência a data de dezembro de 2023, para trazer a lista de bens reversíveis para os valores atuais, estimou-se uma projeção de depreciação até agosto de 2025.

148. Depois, para a definição dos serviços aplicáveis à concessão do STFC, a agência reporta ter indicado a relação mais definitiva de receitas que devem compor a base de cálculo do ônus contratual do STFC. Por consequência a Anatel afirma que essa seria a lista de produtos/serviços aplicáveis à concessão do STFC.

149. Para a estimação da proporcionalidade de uso dos bens reversíveis, a Anatel utilizou como referência o processo de atribuição de custos do Documento de Separação e Alocação de Contas (DSAC) de 2019. O procedimento consistiu na aplicação dos percentuais de compartilhamento daquele exercício a cada registro patrimonial atual. Tendo em vista as alterações na estrutura de contas ocorridas entre a Relação de Bens Reversíveis (RBR) de 2019 e a de 2024, a Agência empregou uma matriz de correlação ('de-para') elaborada pela Superintendência de Controle de Obrigações (SCO) para assegurar a correta associação dos percentuais históricos aos ativos vigentes. Após a validação dessa integridade — garantindo que todos os registros recebessem o devido percentual de alocação ao STFC —, obteve-se o valor contábil líquido de cada ativo mediante a multiplicação do seu valor original pelo respectivo fator de compartilhamento.

150. Para a etapa da reavaliação dos ativos, observa-se a adoção de um processo realizado conforme as classes de itens do ativo elencadas pelo Tribunal, consoante rol exemplificativo, no Acórdão 516/2023-Plenário. Para tal, afirma-se que o processo de reavaliação empregou série histórica de índices que se estende até dezembro de 2024.

151. A implementação da referida metodologia de cálculo da componente 'C', associada com os bens reversíveis, foi implementada pela Anatel com auxílio da linguagem de programação estatística R, adotando-se, para tal, a RBR 2023 com projeção de depreciação até 2025. Impende destacar que, dentro do universo probabilístico auditado, não foram identificados achados que sejam considerados relevantes. Isso posto, duas questões merecem atenção.

152. Em primeiro lugar, deve-se destacar que, embora o procedimento de depreciação tenha ocorrido até agosto de 2025, não se observou o uso da mesma janela temporal no processo de reavaliação dos referidos ativos, que foram reavaliados somente até dezembro de 2024.

153. É razoável presumir que o valor final da componente C teria sido maior caso o processo de reavaliação dos ativos contidos em lista, e passíveis de reavaliação, tivesse ocorrido até agosto de 2025. Por conseguinte, deve-se registrar certo nível de distorção incorrida nessa impropriedade metodológica ao ter sido excluído o período de janeiro até agosto de 2025 do processo de reavaliação. Dito isso, deve-se destacar que a referida janela temporal pode ser considerada pequena quando comparada com o período total de reavaliação dos ativos, que consiste nos anos de 2019 até o final do ano de 2024.

154. Depois, ao longo do processo de depreciação até agosto de 2025, afirma-se ter sido empregado pela Anatel um teto de 30% para a depreciação anual de itens do ativo, isto é, se a depreciação anual for maior do que 30%, estabeleceu-se o valor em 30%.

155. A Anatel destaca que isso foi necessário para resguardar a eventualidade de existirem ativos com incorporação cuja depreciação indicasse valores irreais, o que apontaria para um possível erro na informação da data de incorporação. Esse possível erro na data de incorporação de itens do ativo poderia elevar, ainda que pontualmente para um ano específico, a taxa de depreciação empregada, de um valor padronizado de referência, para o limite estabelecido de 30%.

156. No curso dos trabalhos de verificação, identificou-se que 12.515 itens constantes da RBR da Sercomtel de 2024 — de um universo total de 30.547 — possuem data de incorporação anterior à privatização do Sistema Telebras, sendo passíveis da inconsistência de depreciação apontada pela Anatel. Embora esse quantitativo seja expressivo, representando 40,96% do volume físico de itens, sua relevância econômica é significativamente menor: o valor contábil agregado desses ativos corresponde a apenas 10,94% do total da RBR. Conclui-se, portanto, que, ainda que confirmada a distorção no processo de depreciação, o impacto financeiro máximo (no cenário mais conservador) estaria limitado a esse patamar de aproximadamente 10%.

157. A seguir, na Tabela 6, apresentam-se os resultados obtidos em decorrência do processo de atualização das bases de dados, depreciação e reavaliação dos grupos de itens do ativo para o inventário de bens reversíveis da Sercomtel. O valor final da componente C deve ser contrastado com o valor anteriormente utilizado, conforma apresentado na Tabela 2, que era de R\$ 226,4 milhões.

Tabela 6 - Valores produzidos para a RBR 2023 conforme metodologia desenvolvida pela Anatel em R e metodologia prévia da Axon.

Tipo do Item	Valor Final (Código em R)
Dutos	R\$ 17.579.492,33
Edifícios	R\$ 37.343.955,89
Equipamentos	R\$ 882.119,97
Fibra	R\$ 9.083.873,48
Postes	R\$ 54.494,59
Sem Reavaliação	R\$ 32.327.786,63
Torres	R\$ 4.598,42
TUP	-
PGMU	-
Total	R\$ 97.276.321,32

Fonte: Estudo intitulado 'Estimação do valor do componente C utilizando a RBR 2023 - Sercomtel'.

158. Concluída essa breve explicação sobre as alterações promovidas pela Anatel nos componentes de cálculo da migração, torna-se possível apresentar o saldo atualizado de migração para a Sercomtel Telecomunicações. A atualização do referido saldo segue apresentada na Tabela 7.

Tabela 7 - Resultados do cálculo de migração para a empresa Sercomtel Telecomunicações.

Componente	Sercomtel (R\$)
A₁	-
A₂	-
B₁	-
B₂	-
C	97.276.321,32
Total	R\$ 97.276.321,32

Fonte: Estudo intitulado 'Estimação do valor do componente C utilizando a RBR 2023 - Sercomtel'.

159. Em síntese, a proposta de autocomposição consolida, do lado da União, um benefício econômico estimado em R\$ 124,7 milhões. Este montante é constituído pelo somatório do saldo agregado da migração (R\$ 97,3 milhões) e dos passivos da Sercomtel decorrentes de processos judiciais e administrativos incluídos na negociação (R\$ 27,4 milhões) (peça 25, p. 11). Em contrapartida, a concessionária assume obrigações que compreendem a realização de investimentos estimados em R\$ 54,9 milhões, bem como a desistência integral do processo arbitral em curso, no qual pleiteava a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

160. Nesta análise, limitada pelo escopo definido, não foram identificadas divergências significativas no conjunto auditado, respeitando-se as ressalvas já mencionadas. É importante também considerar que o valor de migração pode sofrer alterações devido a processos ainda em andamento neste TCU, conforme destacado anteriormente.

III.3.1 Das manifestações dos órgãos de governança e assessoramento sobre a vantajosidade do acordo proposto

161. Instados a se manifestar sobre os termos da autocomposição, os órgãos de governança apresentaram defesas detalhadas sobre a conveniência e a economicidade do ajuste (peças 38, 39 e 41).

162. A Anatel fundamenta a vantajosidade do acordo, prioritariamente, na extinção de um cenário de litigiosidade que ameaça a sustentabilidade da prestação do serviço. O regulador destaca que a autocomposição encerra o Procedimento Arbitral 26.819/PFF, no qual a Sercomtel pleiteia indenizações estimadas em R\$ 250 milhões por supostos desequilíbrios contratuais. Na visão da Agência, o encerramento desse litígio, acompanhado da desistência de dezenas de processos judiciais e administrativos (Pados), representa um ganho imediato em segurança jurídica e evita o desembolso de vultosos recursos públicos em condenações de resultado incerto e execução prolongada.

163. Sob a ótica financeira, a Agência detalha na Tabela 9 de sua manifestação técnica (peça 38, p. 34) um valor estimado a ser obtido na negociação na forma de compromissos de investimento, sendo precificado em R\$ 75.935.899,33. Este montante seria o resultado da soma de todos os ativos da União passíveis de recuperação, precificados pelo seu valor de face (bens reversíveis), somados a outros com a incidência de descontos por risco de perda (processos administrativos, judiciais e o processo arbitral). Para a Anatel, esse

valor de aproximadamente R\$ 75,9 milhões representa o quantitativo teórico de ressarcimento dentro de uma 'equação de solução consensual' que busca equilibrar o saldo da migração com a extinção do passivo litigioso.

164. Em sua manifestação, a Agência destaca que (peça 38, p. 34):

'3.119. Não obstante a aplicação dos fatores de redução terem conduzido ao referido montante, constatou-se, no curso das tratativas, que tal valor não se revelou suficiente para tornar o acordo plenamente viável e, consequentemente, assegurar de forma adequada a eficácia da solução consensual almejada que visa, essencialmente, a adaptação do serviço concedido. A negociação igualmente considerou a situação econômico-financeira da Concessionária e, portanto, sua capacidade de adimplemento dos compromissos assumidos, em consonância com o princípio da continuidade do serviço e com o interesse público primário subjacente à prestação adequada do serviço.'

165. No entanto, a Agência justifica que a aceitação de um montante final de R\$ 55 milhões em compromissos de investimento (abaixo do estimado de R\$ 75,9 milhões) é razoável e oportuna. O regulador argumenta que a 'margem de negociação' de cerca de R\$ 20 milhões é um custo aceitável para garantir a migração antecipada do regime de concessão para autorização. Para a Anatel, o valor de R\$ 55 milhões atua como um 'preço de referência' que reflete o valor presente do benefício público, considerando que a arrecadação forçada dos valores originais seria improvável dada a situação financeira da concessionária e a complexidade dos processos judiciais suspensos (peça 38, p. 34).

166. A Anatel reforça que o acordo permite a conversão de créditos de baixa liquidez em infraestrutura real. Ao invés de perseguir multas administrativas que poderiam não ser pagas, a União assegura investimentos em tecnologia 4G em localidades de baixo interesse comercial e conectividade em escolas públicas. A Agência defende que a 'utilidade pública' gerada por esses investimentos imediatos supera o valor nominal da diferença financeira, validando a economicidade do acordo sob a perspectiva do interesse social e da continuidade da política pública de telecomunicações.

167. O Ministério das Comunicações, por meio da Nota Técnica 21.918/2025/SEI-MCOM, endossa a proposta focando na eficácia da política pública de inclusão digital. O MCom argumenta que a manutenção do regime de concessão em áreas onde a Sercomtel opera é anacrônica e gera custos de manutenção regulatória que não se revertem em benefícios ao usuário. Para a pasta, a adaptação do contrato é a única via para desonerar a União do ônus de fiscalizar obrigações de universalização de telefonia fixa, serviço em franco declínio de demanda (peça 39, p. 5).

168. O Ministério ressalta que a definição das escolas e localidades beneficiárias pelos investimentos de R\$ 55 milhões pautou-se pelo pleno atendimento às políticas públicas estabelecidas pelo MCom e pelo MEC. Nesse sentido, a precificação dos compromissos de conectividade escolar fundamentou-se na Nota Técnica 1.600/2025/SEI-MCOM, a qual adota os parâmetros técnicos vigentes para a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec). Adicionalmente, o MCom assevera que a conectividade a ser implementada observará os parâmetros de qualidade definidos pelo Comitê Executivo da ENEC, conforme as Resoluções CENEC 2/2024 e 3/2024 (peça 39, p. 15).

169. Na visão do MCom, o foco na conectividade de escolas e na expansão da infraestrutura em regiões 'sombreadas' (sem cobertura) é visto como a materialização do interesse público que justifica a flexibilização de valores pecuniários. Assim, o acordo seria vantajoso porque 'compra' a universalização do acesso em áreas onde o mercado privado não investiria por conta própria, transformando o passivo da Sercomtel em um ativo social de longo prazo.

170. Ademais, o MCom pontua que a Sercomtel possui uma situação econômica peculiar, que exige uma solução de consenso para evitar a caducidade da concessão. Uma eventual declaração de caducidade obrigaria a União a assumir a prestação do serviço ou a realizar uma nova licitação em condições desfavoráveis. Assim, o acordo de R\$ 55 milhões é defendido como uma solução de preservação da continuidade do serviço, evitando o risco de descontinuidade da conectividade para milhares de usuários na região de atuação da concessionária (peça 39, p. 29).

171. Por fim, a manifestação da AGU concentra-se na legalidade estrita e na viabilidade jurídica do Termo de Autocomposição. O órgão jurídico afirma que a proposta observa os requisitos da Instrução Normativa TCU 91/2022 e da Lei Geral de Telecomunicações. O Parecer 409/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU destaca que o acordo é um instrumento legítimo para encerrar a Arbitragem 26.819/PFF, alegando que a desistência da Sercomtel de pleitear R\$ 250 milhões é uma concessão de alto

valor para o erário, o que justificaria juridicamente a aceitação de um saldo de adaptação reduzido, conforme acordado pela União.

172. Um ponto central da manifestação jurídica é a menção a uma avaliação de risco que teria sido realizada pela Equipe Nacional de Arbitragens (Earb). Segundo a AGU, essa área técnica analisou as chances de êxito da União no litígio e concluiu que o acordo apresenta um 'provável êxito da Anatel no Processo Arbitral CCI 26.819/PFF/RLS, se não em sua completude, na maior parte do objeto litigioso' (peça 41, p. 52).

173. A AGU sustenta que essa análise otimista de risco não pode ser enxergada como uma negativa à possível solução consensual, pois haveria outros pontos a serem considerados que elevam o risco processual, como: (a) a ausência de precedentes que possam dar maior robustez à percepção de que as teses da Agência seriam vitoriosas; (b) riscos decorrentes de uma possível repercussão da decisão que possa advir do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF/RLS em outros procedimentos em curso; (c) riscos relativos ao prolongamento temporal da arbitragem e o seu impacto no valor global discutido; (d) os Tribunais Arbitrais não se vinculam às decisões dos Tribunais Superiores, além do fato de que não há recurso a ser aviado contra uma sentença arbitral, exceto em hipóteses taxativas previstas na Lei 9.307/1996; (e) risco, ainda que remoto, de que, no caso de alguma tese desfavorável ser acolhida, possam ser empregadas em outros procedimentos de outros setores regulados (peça 41, p. 52).

174. Contudo, a AGU ressalva que sua manifestação definitiva sobre a economicidade detalhada dos valores está condicionada a uma análise ulterior. O órgão jurídico afirma que, uma vez aprovado o presente termo de autocomposição, a Earb e demais órgãos da PGF procederão à conferência final das premissas financeiras (peça 41, p. 52). Para a AGU, a estrutura atual do acordo é juridicamente hígida, mas a 'chancela final' sobre a calibração dos valores negociados seria um ato a ser consolidado no momento da assinatura do termo definitivo.

III. 3.2. Da fragilidade da motivação, da ausência de lastro técnico e do prejuízo à vantajosidade

175. Um dos pilares centrais da proposta de solução consensual em análise reside na extinção do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF, movido pela Sercomtel contra a Anatel. Conforme relatado pela Comissão, a concessionária estima o valor da causa em aproximadamente R\$ 250 milhões. No arranjo final da autocomposição, infere-se que o valor implícito atribuído à extinção desse litígio — funcionando como uma 'moeda de troca' para a redução do saldo devedor da adaptação — gira em torno de R\$ 69,8 milhões (124,7 milhões menos 54,9 milhões), conforme deduzido da modelagem financeira apresentada nesta seção.

176. A extinção da arbitragem traz consigo a redução de incertezas, de custos com manutenção de litígios e de insegurança jurídica para a União, assim como assegura a concretização de investimentos setoriais decorrentes da proposta de solução consensual ora em análise. Entretanto, a despeito da natureza complexa de tais elementos, a aferição da vantajosidade econômica do ajuste exige que o valor atribuído a essa renúncia seja devidamente quantificado e lastreado em evidências técnicas.

177. Não obstante o esforço dos órgãos de governança em justificar a celebração do ajuste, a análise técnica detida dos autos revela que a proposta de autocomposição carece de fundamentação objetiva e viola preceitos basilares da Administração Pública e do controle externo.

178. Um óbice instrutório intransponível reside na manifestação da Advocacia-Geral da União (Peça 41). O parecer jurídico menciona uma avaliação de risco elaborada pela Equipe Nacional de Arbitragens (Earb), a qual supostamente daria suporte aos valores transacionados no âmbito do litígio arbitral. Todavia, tal documento não foi acostado aos autos, privando o controle externo de conhecer as premissas, as probabilidades de êxito e os critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel.

179. Ademais, compulsando-se o Processo SEI 53500.034580/2024-40, verifica-se que o parecer da Earb foi acostado aos autos em 14/2/2025 — marco temporal prévio à instauração deste procedimento de solução consensual (5/2025). Essa defasagem cronológica confirma que a manifestação da equipe especializada da AGU limitou-se à avaliação isolada dos riscos do litígio, sem contemplar as condições e cifras específicas da transação sob exame. Subsiste, assim, a ausência de uma análise técnico-jurídica que valide se a renúncia ao crédito público se encontra devidamente sopesada frente ao risco jurídico do litígio no contexto da autocomposição pretendida.

180. Mais grave é a afirmação de que a manifestação definitiva dessa área técnica ocorreria apenas após a aprovação do presente termo de autocomposição pela estrutura de governança interna dos órgãos envolvidos. Tal pretensão configura uma 'motivação ulterior', expediente flagrantemente contrário ao art.

2º da Lei 9.784/1999 e ao art. 50, § 1º, da mesma norma, que exigem que a motivação seja prévia ou contemporânea ao ato administrativo praticado.

181. Ao postergar a análise técnica essencial para um momento posterior à chancela deste Tribunal, a AGU subverte o rito de solução consensual e tenta transferir ao TCU o risco de cancelar um compromisso sem a devida delimitação técnica. Sem a avaliação da Earb presente no processo no momento presente, não há como validar se a renúncia ao crédito público está devidamente equilibrada pelo risco jurídico do litígio.

182. Ademais, a análise da Tabela 9 da manifestação da Anatel (peça 38, p. 34) é reveladora da falta de vantajosidade estrita do acordo. A própria Agência reconhece que o montante estimado a ser obtido na negociação, para que houvesse uma recomposição justa dos ativos da União, deveria ser de R\$ 75,9 milhões. No entanto, o valor final aceito em compromissos de investimento foi de R\$ 55 milhões.

183. Observa-se um hiato de aproximadamente R\$ 21 milhões (cerca de 27% do valor originalmente estimado) que foi simplesmente cedido pela Administração sem uma contrapartida técnica demonstrada. Sob a ótica do controle, a aceitação de um valor substancialmente inferior ao parâmetro de razoabilidade da própria Agência sem uma ‘perícia de risco’ que justifique tamanha concessão configura uma liberalidade com o patrimônio público, o que é vedado ao administrador.

184. Nessa linha, para que o acordo fosse de fato vantajoso, considerando os cálculos médios de risco apresentados pela Agência, os compromissos deveriam situar-se na ordem de R\$ 70 milhões. A fixação em patamar inferior (R\$ 55 milhões) demonstra que a margem de negociação foi utilizada de forma desproporcional em favor da concessionária, sem que houvesse, em contrapartida, qualquer evidência de que a derrota da União na arbitragem fosse tão provável a ponto de justificar tamanha renúncia financeira.

185. Sobre a manifestação da Anatel, identifica-se, ainda, uma prática assistemática de aplicar ‘descontos’ sobre valores de processos administrativos (Pados) e uma precificação do valor da arbitragem para conferir uma aparência de equilíbrio à solução consensual. A Anatel e os demais órgãos não apresentaram uma grade de risco que segregasse os processos por probabilidade de perda (remota, possível ou provável etc.) capaz de justificar os referidos percentuais de desconto.

186. Sem essa segregação, a inclusão de passivos judiciais e administrativos no ‘pacote’ do acordo pelo seu valor de face ou com descontos injustificados torna-se um exercício de discricionariedade vedado ao administrador em sede de gestão de ativos públicos. Não há justificativa robusta nos autos para crer que a desistência da arbitragem pela Sercomtel possua um valor de mercado tão elevado que compense a redução drástica dos investimentos em infraestrutura.

187. Em suma, a ausência de uma avaliação de risco jurídico formalizada e transparente por parte da AGU/Earb, aliada à aceitação de valores de investimento consideravelmente abaixo dos patamares estimados pela própria Anatel, retira o lastro de economicidade da proposta.

188. Assim, sob a perspectiva do Controle Externo, restam ausentes dois pilares fundamentais: motivação adequada, na medida em que os agentes não fundamentaram porque aceitaram valores divergentes e menores do que os necessários para o equilíbrio do negócio; e segurança jurídica dos valores, visto que não há chancela técnica contemporânea para os montantes que se pretende praticar.

189. Além disso, sobre os valores estimados para o procedimento arbitral por parte da Anatel, algumas considerações devem ser feitas.

190. Primeiramente, deve-se considerar o Informe 121/2025/SUE-Anatel, que buscou quantificar o valor em risco da União na arbitragem sob duas óticas: (i) a aplicação da tese da preclusão, que resultaria em um ‘valor em risco de R\$ 11.205.008,00’; ou (ii) o acolhimento da tese de prescrição, elevando o ‘valor em risco para R\$ 37.727.759,29’. Contudo, essas estimativas, em vez de fundamentarem a vantajosidade do acordo, lançam dúvidas sobre ele, uma vez que o valor mínimo aceitável na negociação se situa em patamar aproximadamente R\$ 20 milhões superior à maior estimativa de risco da Agência, conforme previamente abordado.

191. A seguir, deve-se delimitar as competências. À Anatel, conforme a Lei Geral de Telecomunicações, compete regular, fiscalizar e administrar os contratos de concessão, o que inclui a apuração de valores técnicos e econômicos intrínsecos a esses contratos, como saldos de adaptação de outorgas, avaliação de bens reversíveis e cálculo de eventuais indenizações regulatórias. Nesse sentido, a Agência detém a competência técnica primária para elaborar os estudos e cálculos que subsidiam a precificação desses componentes econômicos, fundamentando-os nos aspectos regulatórios do setor.

192. Todavia, à Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos da Lei Complementar 73/1993, incumbe a representação judicial e extrajudicial da União. No contexto de arbitragens e na celebração de acordos que envolvam a extinção de litígios, a AGU exerce papel central e privativo na mensuração do ‘risco

jurídico'. Apenas o órgão de advocacia estatal possui a prerrogativa legal e a expertise para avaliar, com a devida segurança, os prognósticos de êxito ou sucumbência e a razoabilidade dos valores transacionados em disputas judiciais ou arbitrais.

193. A Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996), ao admitir a participação da Administração Pública em procedimentos arbitrais, não exime a observância dos princípios que regem a atuação estatal, incluindo a indisponibilidade do interesse público e a busca pela economicidade. A celebração de qualquer transação que implique renúncia de receitas ou extinção de litígios pela União perpassa, necessariamente, pela análise técnica da AGU. Assim, embora a Anatel possa fundamentar tecnicamente a precificação dos ativos regulatórios, a validação do valor atribuído à extinção da ação arbitral requer o assentimento formal das áreas competentes da AGU.

194. No caso concreto, reforça-se que, ao compulsar os autos, verifica-se uma lacuna crítica: a inexistência de nota técnica ou parecer formal das áreas especializadas da AGU que avalie o risco da demanda arbitral da Sercomtel e valide o valor transacionado. O Relatório da Comissão menciona que a Anatel procedeu internamente à reavaliação dos valores com auxílio da assessoria jurídica presente nas reuniões, mas tal procedimento não supre a necessidade de um ato administrativo formal, devidamente motivado e registrado nos autos, emanado pela equipe técnica de contencioso ou arbitragem da União.

195. Ainda que representantes da AGU tenham participado ativamente das rodadas de negociação na Comissão, a presença física em reuniões de caráter dialógico não substitui o devido processo administrativo. Ademais, ressalta-se que mesmo durante as reuniões realizadas no processo de solução consensual da Sercomtel, em nenhum momento foram apresentadas, ainda que de forma verbal, a motivação e uma análise técnica que justificasse essa precificação de R\$ 69,8 milhões.

196. A chancela de um acordo que envolve a aceitação de um crédito litigioso (ou a redução de um débito certo em troca da extinção de um pleito incerto) exige a materialização da análise em parecer técnico. Tal documento deve conter a memória de cálculo do risco e a justificativa jurídica para o **quantum** de R\$ 69,8 milhões aceito como vantajoso para o erário.

197. A ausência dessa formalização prévia remete diretamente à questão da motivação dos atos administrativos. A teoria dos motivos determinantes e o princípio da vedação à motivação ulterior impõem que os fundamentos de fato e de direito que justificam a decisão (neste caso, a vantajosidade econômica da transação do litígio) devem preexistir e constar dos autos no momento da presente instrução processual.

198. Nesse contexto, impende fazer uma distinção crucial. Não se está a exigir, nesta fase de instrução, o parecer jurídico definitivo do Advogado-Geral da União que chancelará a integralidade do acordo antes da deliberação do Plenário. O que se aponta como lacuna intransponível é a ausência de manifestação formal das áreas técnicas competentes da AGU que valide especificamente a precificação do risco arbitral e a vantajosidade do valor de transação.

199. Tal documento técnico constitui insumo indispensável e precedente para que esta unidade especializada (AudComunicações) possa exercer seu mister. Para emitir um parecer conclusivo sobre a economicidade do ajuste, a auditoria necessita que a motivação para a aceitação do valor de referência da arbitragem esteja formalmente assentada nos autos por quem detém a competência legal para tal avaliação. Admitir a aprovação da proposta nesta fase instrutória, sob a expectativa de que a fundamentação técnica da AGU será produzida apenas em momento futuro, configuraria a validação de um ato administrativo com base em motivação ulterior, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

200. Portanto, conclui-se que a instrução do processo se encontra pendente de elemento essencial. Para que esta unidade técnica possa opinar pela regularidade e economicidade do acordo, seria imperativa a prévia juntada aos autos de nota ou parecer técnico da Advocacia-Geral da União que: (i) apresente a análise de risco atualizada do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF; e (ii) ateste tecnicamente que o valor implícito de transação é compatível com o risco jurídico avaliado.

III.4. Análise de Aderência dos Compromissos Apresentados no Acordo de Solução Consensual com a Política Pública Setorial

201. Os compromissos pactuados no âmbito da minuta de termo de acordo consensual consistem em:

b) compromissos de investimentos, divididos em:

b.1) 'a implantação/modernização do SMP, com oferta da tecnologia 4G ou superior, em pequenas localidades/municípios e/ou comunidade rural e/ou localidades em área urbana de baixa renda', com implantação até 31/12/2033 e prestação do serviço por até vinte anos (peça 26, p. 22);

b.2) a 'manutenção de rede externa, bem como construção e manutenção de rede interna sem fio (Wi-Fi) em duas escolas [...], e (ii) construção e manutenção de rede externa e interna em três escolas' (peça 26,

p. 24), com prestação dos serviços de manutenção até 31/12/2029, conforme listado nas Tabelas 1 e 2 do Apêndice B do Anexo I do Termo de Autocomposição em análise.

202. Nos apêndices A e B do Termo de Autocomposição há uma lista dos municípios e das localidades onde esses investimentos deveriam ser realizados.

203. A seguir, cada um dos referidos compromissos será analisado em detalhes.

III.4.1. Análise da aderência dos compromissos de investimento

204. A análise dos compromissos de investimento pactuados no Termo de Autocomposição da Sercomtel envolve a verificação de sua conformidade com o art. 9º do Decreto 10.402/2020 e os arts. 16, 17 e 19 da Resolução Anatel 741/2021.

205. O Art. 9º do Decreto 10.402/2020 estabelece um prazo máximo de dez anos para a execução dos compromissos de investimento. Os Arts. 3º e 7º do mesmo decreto, por sua vez, tratam da necessidade de alinhamento dos projetos com as diretrizes governamentais e prioridades para o setor.

206. observa-se inicialmente como requisito o disposto no art. 16, que elenca os tipos de projetos de investimento elegíveis, incluindo implantação de **backhaul** de fibra óptica, implantação de redes móveis (SMP) com tecnologia 4G ou superior, ampliação de redes de acesso em banda larga fixa (especialmente para pontos de interesse público como escolas), expansão de capacidades de **backhaul** existentes, implantação de rotas de redundância e ampliação da capacidade de infraestrutura de suporte ao SMP já instalada. Crucialmente, o § 2º deste artigo exige que os projetos admitidos apresentem Valor Presente Líquido (VPL) negativo, e o § 4º determina que, no mínimo, 50% do VPL total dos compromissos seja destinado a projetos nas regiões Norte e Nordeste.

207. A seguir, o art. 17 da referida resolução estabelece que os compromissos de investimento devem contemplar municípios cujos mercados de varejo correspondentes sejam considerados pouco competitivos ou não competitivos, conforme o PGMCM.

208. Destaca-se, então, seu art. 19, que reitera o prazo máximo de dez anos para a implantação dos investimentos, contados a partir da assinatura do Termo Único de Autorização de Serviços.

209. No caso concreto, o Termo de Autocomposição, em suas Cláusulas 2 e 3, especifica os compromissos de investimento assumidos pela Sercomtel. Inicialmente, destaca-se que tais compromissos foram divididos em duas categorias principais, conforme será abordado a seguir.

210. SMP (Serviço Móvel Pessoal): De acordo com a Cláusula 2 do Anexo I do Termo, os projetos de SMP consistem na implantação ou modernização do SMP com oferta de tecnologia 4G ou superior, mediante a ativação de uma Estação Rádio Base (ERB) por localidade. Estão previstos 26 projetos, com execução escalonada até 2033. Esta categoria de investimento coaduna-se com os incisos II e VII do art. 16 da Resolução Anatel 741/2021.

211. Escolas: Conforme a Cláusula 3 do Anexo I do Termo, os investimentos em escolas compreendem: (i) a manutenção de rede externa, bem como construção e manutenção de rede interna sem fio (Wi-Fi) em duas escolas e (ii) a construção e manutenção de rede externa e interna em três escolas. A conectividade será provida por meio de fibra óptica (GPon) (peça 26, p. 25). Este compromisso alinha-se ao inciso IV do art. 16 da Resolução Anatel 741/2021, que trata da ampliação da abrangência de redes de acesso em banda larga fixa para atendimento a pontos de interesse público dedicados à educação, e com a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec).

212. O Termo de Autocomposição, em seu Anexo I, Cláusulas 2.1.2 (SMP) e 3.1.3 (escolas), estabelece explicitamente que todos os compromissos de investimento assumidos deverão ter Valor Presente Líquido (VPL) negativo. Esta exigência está em plena conformidade com o art. 16, § 2º, da Resolução Anatel 741/2021.

213. Destaca-se, então, o art. 16, § 4º, da Resolução Anatel 741/2021 e o art. 7º, § 6º, do Decreto 10.402/2020, os quais determinam que um valor equivalente a, no mínimo, 50% do VPL total dos compromissos de investimento seja atribuído a projetos localizados nas regiões Norte e Nordeste.

214. No presente Termo de Autocomposição, esta regra não foi aplicada. A justificativa para tal exceção, conforme detalhado na Minuta de Relatório da SecexConsenso, reside nas particularidades da Sercomtel Telecomunicações. A empresa possui uma área de concessão de STFC geograficamente limitada e não oferta serviços de telefonia fixa em regime público ou telefonia móvel (SMP) nas regiões Norte e Nordeste, além de possuir uma infraestrutura de transporte de dados em fibra óptica muito restrita nessas regiões.

215. Diante desse cenário, concluiu-se que direcionar os compromissos de investimento da Sercomtel para fora de sua área de concessão seria ineficiente. Tal medida exigiria a construção prévia de uma

volumosa infraestrutura de transporte, consumindo grande parte dos recursos, para então aplicar o valor residual no atendimento de uma parcela reduzida da população.

216. Assim, vislumbrou-se que haveria maior impacto social e eficiência na aplicação dos recursos se os investimentos fossem concentrados em regiões e comunidades precárias dentro da própria área de atuação da Sercomtel, onde a empresa já possui alguma infraestrutura e expertise, permitindo atender a um número maior de usuários.

217. Entende-se que essa excepcionalidade se encontra devidamente motivada e sem óbices de natureza jurídica, dado o objetivo de maximizar o impacto social dos investimentos. Esta abordagem, embora se desvie da literalidade da norma, busca atender ao espírito da lei, que é a redução das desigualdades e a expansão da infraestrutura onde ela é mais necessária, adaptando a regra à realidade operacional da concessionária em tela.

218. Os cronogramas para a execução dos compromissos de investimento estão detalhados no Anexo 2 do Termo 1: para o SMP (Cláusula 2.3), os 26 projetos serão implementados gradualmente, iniciando-se em 2027 e concluindo-se em 2033; e, para as escolas (Cláusula 3.3), a manutenção da conectividade da rede externa para ambas as duas escolas se estenderá de 1º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2028, enquanto para as três escolas que também receberão rede interna, a manutenção da rede externa prosseguirá até 31 de dezembro de 2029, a adequação/construção da rede interna deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2026, e a manutenção desta rede interna se dará da data de sua instalação até 31 de dezembro de 2029.

219. O art. 19 da Resolução Anatel 741/2021 e o rt. 9º do Decreto 10.402/2020 estabelecem um prazo máximo de dez anos para a implantação dos investimentos, contado a partir da assinatura do Termo Único de Autorização.

220. Sobre essa questão, com base na análise da minuta do Termo de Autocomposição, verifica-se o estrito cumprimento do requisito temporal, uma vez que o cronograma de execução dos investimentos se encerra em prazo inferior ao limite de dez anos. Conforme disposto no Anexo 1 do referido Termo, a obrigação com maior extensão temporal refere-se à implantação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), cujo cronograma físico escalonado prevê a conclusão de 100% dos projetos até 31 de dezembro de 2033, enquanto os compromissos de conectividade em escolas possuem termo final de manutenção fixado em 31 de dezembro de 2029.

221. Considerando a possível previsão de assinatura do Termo de Autocomposição até março de 2026, e a subsequente celebração do Termo Único de Autorização em até sessenta dias, o período de implantação dos investimentos totalizará aproximadamente oito anos. Desta forma, a proposta encontra-se aderente ao art. 19 da Resolução Anatel 741/2021 e ao art. 9º do Decreto 10.402/2020, respeitando o teto legal decenal contado a partir da migração da outorga.

222. A Cláusula 4.4 do Termo de Autocomposição atribui o VPL de referência de R\$ 52.746.912,93 aos compromissos de investimento. A Minuta de Relatório da SecexConsenso demonstra a distribuição deste valor entre as diferentes categorias de investimento: aproximadamente R\$ 52,4 milhões (cerca de 95,48%) foram destinados a investimentos em expansão de conectividade no Serviço Móvel Pessoal (SMP), cerca de R\$ 400 mil foram propostos para investimentos em conectividade nas escolas e cerca de R\$ 2,1 milhões foram previstos com custos com garantias dos investimentos (peça 25, p. 16).

223. Na seção a seguir serão analisados os aspectos atinentes ao cálculo desses VPLs. Contudo, cabe adiantar que a Anatel adotou uma precificação que considera o mesmo VPL de investimentos para qualquer localidade ou município.

224. Assim como nas obrigações de manutenção do STFC, impende-se reiterar que este valor é 'para fins de referência', e que o foco da fiscalização deverá ser o cumprimento físico dos projetos, não a comprovação do dispêndio exato do montante.

225. A permissão para que a Sercomtel Telecomunicações contrate terceiros para a execução dos investimentos (Cláusula 4.2 do Termo, com previsão no art. 22 da Resolução Anatel 741/2021), mantendo-se integralmente responsável perante a Anatel e os usuários, é um mecanismo que pode conferir agilidade à implementação dos projetos. Contudo, tal prerrogativa demanda um acompanhamento diligente por parte da Anatel para assegurar a qualidade e o cumprimento dos compromissos assumidos pela concessionária, bem como deve estar devidamente refletida nos estudos econômicos que geraram os valores de VPL em análise.

226. A análise das garantias previstas no Termo de Autocomposição visa verificar sua conformidade com o art. 4º, inciso IV, do Decreto 10.402/2020 e com os arts. 25 a 32 da Resolução Anatel 741/2021.

227. O art. 4º, inciso IV, do Decreto 10.402/2020 impõe à solicitante da adaptação a apresentação de garantias que assegurem o fiel cumprimento das obrigações assumidas.

228. Por sua vez, a Resolução Anatel 741/2021, em seus arts. 25 a 32, detalha as exigências relativas a essas garantias. O art. 25 estabelece que o cumprimento das obrigações de manutenção da oferta do STFC e dos compromissos de investimento deve ser assegurado por garantia(s). O art. 26 lista as modalidades aceitas: seguro-garantia, caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, ou fiança bancária. O art. 28 define que o valor das garantias deve corresponder ao valor integral de aquisição de bens de capital (capex) dos compromissos de investimento, acrescido do valor integral dos custos operacionais (opex) das obrigações de manutenção da oferta do STFC. O parágrafo único do art. 28 estipula que as garantias devem ter prazo de vigência de, no mínimo, 24 meses após o prazo previsto para o término das obrigações de manutenção e dos compromissos de investimento. Os demais artigos tratam de aspectos como a emissão em favor da Anatel, a possibilidade de execução por terceiro e os procedimentos para atesto e resgate.

229. No caso em tela, a Cláusula 5 do Termo de Autocomposição disciplina as garantias a serem apresentadas pela Sercomtel: a Cláusula 5.1 estabelece o compromisso da Sercomtel Telecomunicações de apresentar, em até 30 (trinta) dias contados da celebração do Termo, uma das modalidades de garantia previstas na regulamentação (seguro-garantia, caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, ou carta de fiança bancária), a seu exclusivo critério; a Cláusula 5.2 apresenta um cronograma decrescente para o valor máximo da Garantia de Execução das Obrigações de Manutenção e dos Compromissos de Investimentos. Este valor inicia em R\$ 14,52 milhões para o período de 2026 a 2029, reduzindo-se progressivamente até R\$ 2,72 milhões para o ano de 2035; a Cláusula 5.4 define que a Garantia terá prazo de vigência de 24 meses após o prazo previsto para o término das respectivas obrigações e compromissos, devendo ser renovada até, no máximo, 31 de dezembro de 2035, para abranger os investimentos previstos até 31 de dezembro de 2035; por fim, a Cláusula 5.14 atribui à Garantia um custo estimado de R\$ 2.135.856,00, para fins de referência.

230. A Minuta de Relatório elaborada pela SecexConsenso (peça 25, p. 20) ilustra o escalonamento dos valores de garantia, explicando que a base de cálculo anual da garantia considera o capex dos projetos de investimento e o opex da manutenção do STFC. Além disso, a garantia para cada projeto entregue se estende por mais 24 meses, compondo as bases de cálculo dos dois anos seguintes.

231. A estrutura de garantia escalonada, com valores decrescentes ao longo do tempo, reflete o cumprimento progressivo das obrigações pela Sercomtel. À medida que os projetos são concluídos e atestados pela Anatel, o risco para a Administração Pública diminui, o que justifica a redução do montante garantido. Esta abordagem é economicamente racional para a prestadora e, ao mesmo tempo, mantém a segurança quanto ao adimplemento dos compromissos pendentes.

232. Além disso, conforme explicado na Minuta de Relatório da Secex Consenso, a base de cálculo da garantia acompanha o cronograma de entregas, e a extensão da cobertura por 24 meses após cada entrega minimiza o custo financeiro acumulado para a Sercomtel ao longo dos 12 anos de cobertura necessários.

233. O mecanismo de redução da garantia mediante o atesto da Anatel, previsto na Cláusula 2.3.2 do Termo, é um elemento crucial para a operacionalidade do sistema. A Cláusula 5.6, que estabelece que a Anatel envidará os maiores esforços para realizar o atesto do cumprimento de cada etapa em até 24 meses do vencimento ou da antecipação funciona como salvaguarda importante. Essas disposições visam evitar que a prestadora permaneça indefinidamente onerada por garantias relativas a obrigações que já foram cumpridas.

234. As Cláusulas 5.9 e 5.10 do Termo preveem o procedimento em caso de inadimplemento: a Sercomtel será notificada para se manifestar sobre o interesse em pagar o valor correspondente à parcela inadimplida e, caso não o faça ou não manifeste interesse, a garantia será executada pela Anatel. Este mecanismo de execução alinha-se à necessidade de assegurar o cumprimento das obrigações, conforme exigido pelo art. 4º, § 3º, do Decreto 10.402/2020 e pelo art. 27, § 1º, da Resolução Anatel 741/2021.

III.4.2. Avaliação do cálculo da precificação dos compromissos pactuados no acordo de solução consensual

235. O Termo de Autocomposição dispõe que (peça 65, p. 50):

‘3.3. Para fins do presente Termo de Autocomposição e considerando as obrigações assumidas pela Sercomtel no âmbito deste Termo de Autocomposição, as Partes acordam em atribuir à presente negociação o valor de R\$ 54.882.768,93 (cinquenta e quatro milhões, oitocentos e dois mil, setecentos e sessenta e oito reais e noventa e três centavos), a ser integralmente revertido em compromissos de

investimento, incluindo nesse mesmo montante os custos de contratação de garantias, na forma das Cláusulas 4 e 5 e Anexo 1.

(...)

5.4. As Partes concordam em atribuir aos compromissos de investimento previstos nesta Cláusula 4 o Valor Presente Líquido negativo de R\$ 52.746.912,93 (cinquenta e dois milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e doze reais e noventa e três centavos), para fins de referência.'

236. Em 18/3/2025, a Anatel encaminhou ao TCU o Processo SEI 53500.053201/2022-59, que aborda a modelagem dos compromissos para a adaptação do STFC e contém as versões mais atualizadas dos estudos de precificação relativos a essa transição. Tais estudos abrangem todas as modalidades de compromissos consideradas para a adaptação, incluindo a manutenção de serviços de voz e os de investimento pactuados no Termo de Autocomposição.

237. Deste modo, tais arquivos foram considerados na presente instrução para fundamentar a análise desta unidade técnica acerca da precificação de todos os compromissos do acordo entre a Anatel e a Sercomtel Telecomunicações.

III.4.2.1. Precificação dos compromissos de investimentos

238. Conforme afirmado anteriormente, os compromissos de investimento, no montante de aproximadamente R\$ 52,7 milhões, serão aplicados em projetos de SMP e conectividade em escolas.

239. Esses investimentos são direcionados a áreas com VPL negativo, o que significa que não são economicamente atrativos para o investimento privado em condições normais de mercado. Essa alocação de recursos demonstra uma estratégia de política pública que utiliza o valor da adaptação da concessão para corrigir falhas de mercado, impulsionando a infraestrutura e a inclusão digital em regiões carentes, transformando um 'custo' regulatório em um benefício público estratégico.

240. Uma vez que todos os valores do acordo já foram devidamente apresentados neste ponto, apresenta-se a seguir um quadro-resumo dos montantes envolvidos na proposta, conforme detalhado na Tabela 8.

Tabela 8 - Resumo dos valores do acordo e alocação dos recursos disponíveis.

Categoria	Valor (R\$)	Descrição
Compromissos de Investimentos	52.746.912,93	Projetos em SMP e conectividade em escolas, com VPL negativo.
Conectividade em Escolas	393.286,41	Manutenção de rede externa em cinco escolas (até 2028) e construção/manutenção de rede interna em duas escolas (até 2029).
Serviço Móvel Pessoal (SMP)	52.353.626,52	26 projetos de modernização/implementação de rede móvel 4G ou superior (até 2033).
Custos de Garantias	2.135.856,00	Aquisição de garantias para cobertura das obrigações, correspondendo a ~3,89% do valor total do acordo.
Valor Total do Acordo	54.882.768,93	Valor de referência consensuado entre as partes.

Fonte: Elaboração própria com base no Termo de Autocomposição (peça 26).

241. Serão apresentados, a seguir, os estudos que embasaram os valores utilizados pela Anatel na construção dos compromissos; contudo, antes, considera-se pertinente tecer algumas ponderações.

242. É importante destacar que os valores de referência utilizados na avaliação dos projetos de investimento, como o de expansão do SMP, foram estabelecidos pela Anatel com base em modelos que representam municípios 'genéricos' ou uma média nacional. Essa abordagem metodológica busca criar um parâmetro de custo que seja aplicável a um conjunto amplo de localidades, facilitando a comparabilidade e a definição de obrigações em larga escala.

243. Assim, esses dados de referência desconsideram tanto a infraestrutura específica preexistente de uma concessionária na região dos novos investimentos quanto características particulares de cada localidade visada por um determinado compromisso. Consequentemente, a única variável relevante para a

construção do VPL global dos compromissos pactuados passa a ser a quantidade de municípios, localidades ou quilômetros de estrada a serem atendidos.

244. A obtenção desses valores pela Anatel deriva de estudos e levantamentos realizados anteriormente pela própria agência, que consolidam informações sobre custos de equipamentos, serviços, e obras de infraestrutura de telecomunicações. Esses estudos passados servem como alicerce para a construção dos modelos de precificação de referência, que são então aplicados para estimar os montantes necessários para o cumprimento de compromissos de investimento em diferentes contextos regulatórios, como é o caso do presente acordo.

245. A metodologia de precificação empregada para os compromissos de investimento em SMP baseia-se no cálculo do VPL, estimado pelo Método do Fluxo de Caixa Descontado (FCD).

246. O VPL representa o lucro extra que uma empresa obteria em um projeto após o retorno do capital investido, já remunerado por uma taxa de desconto. Em outras palavras, é o lucro que o empresário poderia auferir, descontado o custo de oportunidade e a rentabilidade potencial que seria obtida na exploração de outras atividades.

247. Para os projetos em questão, o VPL é estimado para um período de 20 anos de exploração da rede, levando em consideração estimativas de todas as receitas, despesas, investimentos, depreciação de ativos, impostos devidos e possíveis compensações tributárias ao longo do tempo. Um VPL negativo indica que o investimento ou projeto não seria economicamente rentável para a empresa, justificando a intervenção regulatória para sua execução como parte de um compromisso público.

248. Para a elaboração dos estudos de precificação, foram utilizados diversos dados brutos. A população foi obtida das Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros de 2021 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), complementada por dados detidos pela Gerência de Universalização e Ampliação do Acesso (PRUV) da Anatel para localidades específicas. O Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios, relevante para o estudo de SMP, foi extraído das estimativas do IBGE de 2019.

249. Os valores de investimentos, incluindo preços unitários de equipamentos e infraestrutura de suporte, foram obtidos por meio de requisições de dados a fabricantes e prestadores de serviços de banda larga de alta velocidade, além de serem complementados pelo Modelo de Custos **Bottom-up 2022** (Axon) da Anatel. Relatórios de acessos SCM e SMP por município, bem como projeções do número de acessos para ambos os serviços, foram extraídos do repositório de dados da Anatel (Anatel Dados) e do Modelo de Custos **Bottom-up**. O histórico de consumo de dados SCM e SMP foi obtido do Sistema de Acompanhamento Econômico-Financeiro (SAEF) e dos Indicadores Econômicos da Anatel.

250. Para o compromisso de implantação do SMP, destaca-se que a demanda total considerada para o referido compromisso é a demanda de acessos (voz, dados e somente dados) por meio da tecnologia 4G. O modelo assume que a proporção de usuários 4G não diminuirá ao longo do tempo, mas se estabilizará em seu patamar máximo, uma vez que a operadora entrante não tem obrigação de atender com tecnologias diferentes de 4G. Incluem-se também os acessos M2M (máquina a máquina).

251. A quantidade de usuários atendidos é limitada à capacidade de uma única ERB por localidade, sob o argumento de que a operadora não fará investimentos adicionais além da obrigação regulatória. O cálculo da capacidade máxima de usuários por ERB considera a faixa de 700 MHz com 10 MHz de largura de banda, três setores por estação, eficiência espectral de 1,44 bit/s/Hz, um carregamento de rede de 70% e que 7% do tráfego mensal ocorre na Hora de Maior Movimento (HMM). O modelo também assume que 20% das estações são responsáveis por 50% do tráfego.

252. Para a projeção do **market share**, o estudo de SMP utiliza uma 'Curva em S' invertida. Isso significa que a operadora entrante inicia com 100% do mercado na localidade e, ao longo dos 20 anos do plano de negócios, seu percentual de mercado é gradualmente transferido para outros competidores potenciais, até que se atinja um equilíbrio hipotético. O equilíbrio final varia de acordo com a categoria de competição do município sede da localidade no PGM: 20% do mercado para categorias 1 ou 2, 33% para Categoria 3 e 50% para Categoria 4. A segmentação entre acessos pré e pós-pagos é baseada na evolução histórica dos acessos da Área de Registro (AR) da localidade, com um mínimo de 10% de usuários pré-pagos.

253. A premissa da 'Curva S invertida' para o **market share** em áreas de baixa atratividade econômica (VPL negativo) merece atenção. Em condições normais de mercado, uma nova entrante buscaria ganhar **market share**, não perdê-lo. A suposição de que a operadora perderá mercado para concorrentes em áreas que, por definição, não são comercialmente atraentes, pode levar a uma subestimação das receitas potenciais e, conseqüentemente, a uma superestimação do VPL negativo. Se a operadora, por falta de outros

entrantes, mantiver uma fatia de mercado maior do que a modelada, a carga econômica real do compromisso seria menor do que a estimada, o que poderia implicar uma supervalorização do 'custo' do compromisso para o setor público.

254. Apesar das considerações sobre a premissa da 'Curva S invertida' e seu potencial impacto na superestimação do VPL negativo dos compromissos em áreas de baixa atratividade econômica, compreende-se que a metodologia de precificação adotada buscou refletir uma escolha pela prudência. Tal abordagem conservadora na avaliação das obrigações e projeção de cenários encontra respaldo nos princípios de cautela preconizados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e pelas demais normas contábeis aplicáveis, visando a uma estimativa segura dos valores envolvidos.

255. Os investimentos em rede para o SMP são divididos em infraestrutura de núcleo e infraestrutura de acesso. Nesse contexto, a infraestrutura de núcleo é precificada como 10% dos custos totais do capex da rede de acesso. Por sua vez, a infraestrutura de acesso adota como premissa a instalação de uma única estação LTE por localidade para atender à demanda por cobertura, com três setores e as despesas de operação e manutenção associadas.

256. Assume-se que todas as estações são consideradas atendidas com **backhaul** de fibra óptica, que é a solução mais adequada para a demanda de capacidade 4G. A distância média entre ERBs para estimar a quantidade de fibra óptica é de 0,83 km.

257. As receitas para o compromisso de SMP são levantadas a partir da ARPU do SMP, apurada em todas as unidades da federação com base nos dados do SAEF de 2013 a 2024, considerando planos pré e pós-pagos. A evolução da ARPU é calculada com base na tendência histórica da ARPU nacional, descontada a inflação. Adotou-se um cenário neutro, onde a ARPU real permanece constante ao longo do plano de negócios, alinhado com medidas regulatórias de promoção da competição. A ARPU Nacional é adaptada para granularidade municipal usando um ponderador baseado na relação do rendimento nominal mensal domiciliar per capita médio da população residente em cada município e da população de cada Unidade da Federação.

258. A composição das despesas inclui Custos Contábeis (Custo de Produção de Serviço - CSP, Despesas de Depreciação - DEP, Comerciais - DCOM, Gerais - DGA, Financeiras - DFIN) e Custos de Capital. A relação média Despesas/Receita Operacional Líquida (ROL) de uma operação móvel média nacional é de 42,53%, aplicada às estimativas de receitas anuais em cada localidade. A parcela das despesas relativa ao opex (Operação e Manutenção - O&M), excluída do levantamento dos Custos dos Serviços Prestados (CSP), é estimada utilizando informações de opex unitário anual da seção de Investimentos.

259. O VPL foi calculado para 2.338 localidades sem cobertura 4G, em dois cenários distintos, baseados na pré-existência de infraestrutura de torres: para as localidades sem investimento em infraestrutura de torres (431 localidades), o VPL consolidado é de -R\$ 794.278.843,41 em valores reais de 2025, resultando em um VPL médio por localidade de -R\$ 1.842.874,35; enquanto para as localidades com investimento em infraestrutura de torres (1907 localidades), o VPL consolidado é de -R\$ 3.839.937.144,03 em valores reais de 2025, com um VPL médio por localidade de -R\$ 2.013.601,02.

260. Assim, adotando-se os referidos valores 'médios', a Anatel calculou o VPL resultante para cada compromisso pactuado ao incorporar as informações sobre o quantitativo de localidades.

261. No âmbito do processo de precificação do compromisso de atendimento das escolas, contido no Termo de Autocomposição em análise, destaca-se a Nota Técnica 1600/2025/SEI-MCOM, segundo a qual a metodologia adotada baseou-se nos valores de referência utilizados pela Entidade Administradora da Conectividade de Escolas (EACE), criada no contexto do Edital de Licitação do 5G (Licitação 1/2021-SOR/SPR/CD-Anatel).

262. Para a definição desses valores de referência, o Ministério das Comunicações solicitou à EACE o envio das listas de valores de propostas recebidas pela entidade para a conexão de escolas, tanto para a rede interna quanto para a externa.

263. No que tange à rede interna, a documentação encaminhada pela EACE relativa à Fase 4.1 trouxe a proposta de cinco novos fornecedores, que foram adicionados aos 11 fornecedores referentes às Fases 2 e 3 de seu projeto, recebidas pela entidade entre maio e junho de 2024. Os itens de interesse dessas propostas incluíam: kits de cobertura Wi-Fi interna, variando de 1 a 15 Pontos de Acesso (APs), com todos os serviços, materiais e equipamentos necessários; valores para cada Ponto de Acesso adicional; valor mensal de manutenção da rede interna.

264. Para formar o preço de referência, adotou-se a média dos valores das propostas recebidas pela EACE para cada item, após excluir propostas com valores abaixo ou acima de um desvio padrão em relação à média original. Os valores resultantes para os kits de cobertura Wi-Fi e manutenção foram detalhados em tabelas específicas.

265. Para a rede externa, referente à conexão da escola à Internet, foi enviada pela EACE uma listagem com as propostas vencedoras para o atendimento de 8.437 escolas relativas à Fase 4.1, que se juntaram às 2.284 escolas referentes às Fases 2 e 3 de seu projeto de atendimento. Esta listagem continha valores de assinatura mensal para faixas de velocidade de 50 Mbps a 1000 Mbps. A partir da análise desses dados, e diferentemente da metodologia anterior, considerou-se mais adequada a adoção de apenas um valor de referência para todas as faixas de velocidade de **download**, uma vez que o conjunto de dados atualizado pela Fase 4.1 não permitiu uma diferenciação significativa de valores entre as faixas de 'até 500 Mbps' e 'acima de 500 Mbps'. Assim, o valor de referência foi formado pela média dos valores das propostas, independentemente da faixa de velocidade, excluindo-se os valores atípicos (abaixo ou acima de 1 desvio padrão).

266. Com base nesses levantamentos junto à EACE, os seguintes componentes foram considerados para o cálculo dos valores de atendimento no âmbito do Edital do Fust: assinatura de conexão no valor de R\$ 318,82/mês para velocidades entre 50-1000 Mbps (valores para 24 meses: R\$ 7.651,68); manutenção da solução precificada em R\$ 209,55/mês (total para 24 meses: R\$ 5.029,09); para os Access Points (APs), incluindo aquisição e instalação, conforme tabela de 'média considerada' proveniente das propostas da EACE; para o número de APs por escola, considerou-se 1 AP para cada 2 ambientes escolares. Para escolas de ensino exclusivamente infantil, apenas os ambientes que não são salas de aula foram considerados para a cobertura; por fim, referente à reposição de equipamentos, estimada em 5% do valor do kit de **Access Point** por ano, totalizando 10% para os 24 meses de prestação do serviço.

267. Utilizando esses parâmetros, foram calculados os valores de referência individualizados por escola. Os dados referentes às escolas para o atendimento por meio do edital foram fornecidos pelo Ministério da Educação e utilizados para compor a Planilha de Escolas Edital Fust.

III.5. Outros Riscos, Fragilidades e Irregularidades

268. Além dos tópicos já abordados, analisa-se na presente seção outros aspectos que também representam riscos, fragilidades e/ou irregularidades no Termo de Autocomposição e seus anexos.

III.5.1. Alteração dos projetos pactuados ao longo da execução do acordo

269. A possibilidade de substituição de compromissos (localidades/projetos) ao longo da execução do acordo firmado entre a Sercomtel, a Anatel e o Ministério das Comunicações, conforme delineado no Termo de Autocomposição, é um mecanismo que visa conferir flexibilidade à execução de obrigações de longo prazo, mas que também suscita análises quanto à preservação do interesse público e à segurança jurídica.

270. O Termo de Autocomposição, em seu Anexo 1, detalha os procedimentos para a substituição de projetos nos dois eixos de investimento pactuados: o Serviço Móvel Pessoal (SMP) e a Conectividade em Escolas.

271. Para o compromisso de investimento em SMP, a Cláusula 2.4 do Anexo 1 permite que a Sercomtel substitua qualquer um dos 26 (vinte e seis) projetos originalmente listados na Tabela 1 do Apêndice A por um ou mais projetos constantes da Tabela 2 ('Lista de projetos SMP Reserva por Localidade') do mesmo apêndice.

272. Caso não haja viabilidade de substituição pela lista reserva, a Sercomtel pode requerer à Anatel a substituição por outro projeto não listado. Tal substituição depende de autorização da Agência e do Ministério das Comunicações, e impõe que o Valor Presente Líquido (VPL) final do novo projeto seja, no mínimo, igual ao VPL dos projetos substituídos, além de exigir aderência aos normativos pertinentes, como o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert).

273. No que tange ao compromisso de investimento em escolas, a Cláusula 3.4 do Anexo 1 autoriza a substituição de qualquer uma das 5 (cinco) escolas listadas nas Tabelas 1 e 2 do Apêndice B. A substituição pode ocorrer por escolas não listadas, mediante autorização da Anatel e do Ministério das Comunicações, mantendo-se a exigência de VPL no mínimo igual ao dos projetos substituídos.

274. Destaca-se uma particularidade neste eixo: caso a Anatel e o Ministério das Comunicações não identifiquem escolas substitutas viáveis, a Cláusula 3.4.3 do Anexo 1 faculta à Sercomtel a conversão da obrigação para um projeto de implantação ou ampliação de SMP (tecnologia 4G ou superior), devendo as partes acordarem novo prazo e eventual extensão de garantia.

275. Adicionalmente, a Cláusula 3.6 do Anexo 1 prevê a extinção da obrigação e a necessidade de substituição da escola caso esta venha a ser atendida por política pública análoga superveniente. As Cláusulas 3.3.3 e 3.3.4 também tratam de substituição em casos de inviabilidade técnica (ex: custos excessivos de adequação elétrica) ou desinteresse formal manifestado pela escola ou pelo MCom.

276. A inclusão de cláusulas que permitem a substituição de projetos em acordos de longo prazo é, em princípio, uma medida técnica e administrativamente recomendável, pois confere a flexibilidade necessária para lidar com eventuais inviabilidades fáticas, técnicas, econômicas ou jurídicas que possam surgir durante a execução. Contudo, tal flexibilidade deve ser balizada por critérios que assegurem a manutenção do interesse público e dos objetivos que fundamentaram o acordo.

277. O principal requisito é a manutenção do Valor Presente Líquido (VPL) negativo dos projetos substitutos em patamar igual ou superior ao dos projetos originalmente pactuados. Isso visa garantir que o valor econômico da adaptação da outorga (estimado em cerca de R\$ 55 milhões), revertido em compromissos, não seja diminuído.

278. Outro requisito essencial é que os novos projetos continuem alinhados com as políticas públicas setoriais e com os critérios de elegibilidade previstos no art. 16 e as prioridades do art. 17 da Resolução Anatel 741/2021, bem como com o Pert, conforme reforçado nas Cláusulas 2.4.4 e 3.4.3.1 do Anexo 1.

279. A substituição de projetos, especialmente aqueles não previstos nas listas de reserva, envolve um grau de discricionariedade administrativa por parte da Anatel (e anuência do Ministério das Comunicações). É imperativo que tais decisões sejam devidamente motivadas, demonstrando-se a inviabilidade do projeto original e a adequação do projeto substituto aos critérios legais e regulatórios, bem como ao interesse público.

280. A existência de listas de projetos reserva (Tabela 2 nos Apêndices A e B do Anexo 1) mitiga parcialmente essa discricionariedade para as primeiras opções de substituição, oferecendo um rol predefinido e, presume-se, já analisado quanto à sua adequação.

281. Um ponto de atenção refere-se à previsão de que, em caso de substituição de projetos de SMP ou conversão de escolas para SMP (Cláusulas 2.4.4 e 3.4.3.1 do Anexo 1), as partes acordarão novo cronograma para a implementação do projeto substituto e, se necessário, para a prorrogação da garantia.

282. Nessa linha, deve-se manifestar a preocupação de que essa prerrogativa não leve à extensão dos prazos para além do limite decenal estabelecido pelo art. 19 da Resolução Anatel 741/2021 e pelo art. 9º do Decreto 10.402/2020. Conforme observado no Relatório da Comissão de Solução Consensual, o cronograma atual prevê a conclusão dos projetos até 2033, o que se encontra dentro do prazo legal considerando a assinatura do termo em 2025/2026.

283. Assim, é fundamental que qualquer eventual repactuação de cronogramas decorrente de substituições observe rigorosamente o limite temporal máximo fixado pela regulamentação, a fim de não descaracterizar a natureza dos compromissos e não gerar insegurança jurídica quanto ao término das obrigações.

III.5.2. Fragilidade na Transição Contratual e a 'Prorrogação Excepcional'

284. Um ponto relevante identificado na análise da minuta do Termo de Autocomposição refere-se ao hiato temporal existente entre o término da vigência dos atuais Contratos de Concessão do STFC, previsto para 31 de dezembro de 2025, e a efetiva celebração do Termo Único de Autorização, ato que consumará a adaptação da outorga.

285. Diante da exiguidade de prazo para a aprovação final do acordo por este Tribunal de Contas e o cumprimento das condições suspensivas necessárias à assinatura do novo instrumento de outorga, as partes acordaram uma solução transitória. A Cláusula 9.2 da minuta do Termo de Autocomposição estabelece que, não havendo tempo hábil para a assinatura do Termo Único antes do fim de 2025, os Contratos de Concessão serão prorrogados 'exclusivamente pelo tempo necessário para a assinatura do Termo Único'.

286. Essa prorrogação terá caráter oneroso, correspondendo aos custos incorridos para a manutenção das obrigações, e será formalizada mediante termo aditivo, sem a imposição de novas obrigações além daquelas já existentes (Cláusula 9.2.1).

287. A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), em seu relatório, reconhece a natureza 'excepcionalíssima' dessa medida. A Unidade Técnica relata que foram discutidas alternativas, como a extinção a termo seguida de cessão de uso de bens ou sobrestamento de processos de retomada. Contudo, concluiu-se que a prorrogação contratual, ainda que precária, seria a alternativa capaz de oferecer maior grau de segurança jurídica às partes e aos usuários, evitando um vácuo normativo ou interpretações de descontinuidade do serviço público essencial.

288. Embora pragmaticamente justificável para evitar um ‘limbo jurídico’ na virada do ano, a solução carrega riscos relevantes. A prorrogação de um contrato de concessão vencido, fora das hipóteses ordinárias de renovação previstas na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sustenta-se apenas na transitoriedade do acordo de autocomposição. Observa-se possível risco na possibilidade de que a assinatura do Termo Único de Autorização — condicionada ao cumprimento de requisitos prévios, como a regularidade fiscal e a própria aprovação final do TCU (Cláusula 8.1.1) — sofra atrasos ou encontre óbices supervenientes.

289. Nessa hipótese adversa, a ‘prorrogação excepcional’, desenhada para durar poucas semanas, poderia se estender por um período prolongado e incompatível com sua natureza transitória. Isso manteria a Sercomtel operando sob um regime híbrido e frágil: formalmente concessionária (sujeita a tarifas controladas e reversibilidade de bens), mas sob a expectativa de um regime privado iminente, gerando insegurança regulatória e potencial passivo para a União caso a transição não se concretize no curto prazo.

290. Para mitigar esse risco e assegurar que a prorrogação mantenha seu caráter estritamente transitório, é imperativo o estabelecimento de mecanismos de controle temporal rigorosos. O próprio Termo de Autocomposição, em sua Cláusula 3.1, estipula um prazo de até 60 (sessenta) dias, contados da celebração do acordo, para a assinatura do Termo Único.

291. Portanto, entende-se necessário que a Anatel monitore com rigor o transcurso desse prazo decadencial de 60 (sessenta) dias. É imperativa uma atuação proativa da Agência no sentido de garantir que todas as condições suspensivas sob sua governança sejam superadas com celeridade, evitando que a prorrogação excepcional se desvirtue em uma extensão contratual de fato, desprovida de amparo legal robusto para o longo prazo. Destaca-se que a transição deve ser célere e peremptória, sob pena de comprometer a segurança jurídica que o próprio acordo visa restabelecer.

CONCLUSÃO

292. Trata-se de solicitação de solução consensual proposta pela Anatel, apresentada no âmbito do TC 008.748/2025-0. O referido processo cuida do exame de Termo de Autocomposição submetido por grupo de trabalho específico, constituído conforme a IN TCU 91/2022, com o objetivo de dirimir divergências entre a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Sercomtel S.A. Telecomunicações (Sercomtel).

293. As controvérsias versam sobre a execução e o termo final dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), no contexto da adaptação desses instrumentos para o regime de autorização, conforme previsto nos arts. 144-A a 144-C da Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), com as alterações introduzidas pela Lei 13.879/2019.

294. O Exame Técnico, consubstanciado nesta instrução, foi conduzido por equipe de auditoria especializada desta Corte de Contas, com o fito de examinar os aspectos legais e econômico-financeiros inerentes à proposta de acordo, bem como sua aderência às deliberações anteriores do TCU, notadamente o Acórdão 516/2023-Plenário, que estabeleceu diretrizes para o processo de adaptação das concessões de STFC.

295. O cerne do Termo de Autocomposição em análise reside na migração dos contratos de concessão de STFC da Sercomtel para o regime de autorização. Como contrapartida a essa adaptação, a Sercomtel compromete-se com um conjunto de obrigações, das quais se destacam: (i) a realização de investimentos para implantação e modernização do Serviço Móvel Pessoal (SMP) com tecnologia 4G ou superior em 26 localidades; (ii) a manutenção da conectividade de rede externa e/ou implantação de rede interna (Wi-Fi) em escolas públicas; e (iii) a apresentação de garantias financeiras para assegurar o fiel cumprimento das obrigações assumidas.

296. O valor de referência global atribuído a esses compromissos (investimentos e custos de garantia) totaliza R\$ 54.882.768,93.

297. Do ponto de vista da União, a celebração do acordo proposto implica o reconhecimento de créditos e a extinção de passivos. O benefício econômico total em favor da União é estimado em R\$ 124,7 milhões. Este montante é composto pelo saldo de migração atualizado (estimado em R\$ 97,3 milhões, preponderantemente referente aos bens reversíveis calculados com base na RBR 2023 e depreciados até 2025) e pelos passivos de processos judiciais e administrativos da Sercomtel que seriam transacionados e extintos (estimados em R\$ 27,4 milhões).

298. A significativa redução no valor do saldo de migração, que passou de aproximadamente R\$ 227,5 milhões (referência julho/2023) para R\$ 97,3 milhões, deveu-se à reavaliação de seus componentes, conforme detalhado no Exame Técnico: a) o componente A1 (PGMU V) foi zerado em razão do cumprimento das metas de **backhaul** atestado pela fiscalização e da inexigibilidade futura pós-adaptação;

b) os componentes B1 (ônus contratual) e B2 (Fator X), anteriormente estimados, foram zerados — o primeiro por ser tratado em rito ordinário de cobrança e o segundo por imaterialidade ; e c) houve alteração substancial no componente C (bens reversíveis), recalculado com base na Relação de Bens Reversíveis (RBR) de 2023 depreciada até agosto de 2025, resultando no montante de R\$ 97,3 milhões, em contraste com o valor anterior de R\$ 226,4 milhões que utilizava a base de 2019.

299. Com relação ao conjunto de determinações e recomendações do Acórdão 516/2023-Plenário, destaca-se que a utilização da RBR de 2023, formalmente aprovada pela Anatel por meio do Despacho Decisório 725/2025/COUN/SCO-Anatel, representa um avanço no cumprimento da determinação contida no item 9.2 do referido acórdão, que exigia a utilização de valores não discrepantes da efetiva valoração de mercado, e da ciência do item 9.4, sobre a necessidade de correção das RBRs empregadas e utilização de bases de dados finalizadas.

300. Adicionalmente, o acordo prevê um elemento crucial: a renúncia integral, por parte da Sercomtel, ao Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF, instaurado pela concessionária em desfavor da Anatel, no qual se pleiteia o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão em valor estimado pela empresa em cerca de R\$ 250 milhões.

301. O ponto nevrálgico na avaliação econômico-financeira da presente solução consensual reside na valoração implícita atribuída a essa renúncia arbitral. Ao se confrontar o crédito total da União (R\$ 124,7 milhões) com o valor dos investimentos assumidos pela empresa (R\$ 54,9 milhões), infere-se um valor de transação de aproximadamente R\$ 69,8 milhões atribuído à extinção do litígio.

302. É crucial ressaltar que a cifra de R\$ 69,8 milhões não representa um desembolso direto à Sercomtel, mas sim o montante que a União, no cômputo geral da transação, implicitamente deixa de auferir para assegurar a desistência da empresa do processo arbitral.

303. Embora a extinção do processo arbitral possa trazer benefícios como a segurança jurídica e a cessação de custos de defesa, identificou-se uma irregularidade central na instrução processual: a ausência de manifestação formal e técnica da Advocacia-Geral da União (AGU) validando a precificação desse risco. Não consta dos autos nota técnica ou parecer das áreas competentes da AGU que apresente a análise de risco atualizada da demanda arbitral e ateste que o 'pagamento implícito' de R\$ 69,8 milhões pela União é vantajoso frente ao prognóstico de êxito ou sucumbência na causa.

304. Conforme ressaltado no Exame Técnico, compete à AGU, na qualidade de representante judicial e extrajudicial da União, atestar a legalidade, a conveniência e a oportunidade do acordo sob a ótica da defesa do interesse público e da proteção ao erário. A competência técnica da Anatel para a elaboração dos cálculos regulatórios, embora fundamental, não supre a necessidade desta chancela técnica específica por parte da AGU quanto ao risco judicial. Nessa linha, a ausência dessa validação no momento da presente instrução impede que esta Unidade Técnica certifique a economicidade do ajuste, e a admissão de sua apresentação apenas **a posteriori** configuraria violação ao princípio da vedação à motivação ulterior dos atos administrativos.

305. Adicionalmente, a análise da minuta revelou riscos operacionais e jurídicos relevantes que demandam mitigação e monitoramento: a flexibilidade para substituição de projetos de SMP e Escolas (Anexo 1 do Termo de Autocomposição), embora necessária, carrega o risco de repactuações de cronograma que extrapolem o limite legal de dez anos para a implantação dos investimentos (art. 19 da Resolução Anatel 741/2021 e art. 9º do Decreto 10.402/2020), exigindo vigilância constante para que o prazo regulamentar não seja violado; e a Cláusula 9.2 do Termo que prevê a prorrogação dos contratos de concessão após 31/12/2025 caso o Termo Único não seja assinado a tempo. Essa medida, embora evite um vácuo jurídico, gera o risco de manutenção de um regime precário por período incompatível com a sua natureza transitória. Nessa linha, é imperativo que a Anatel monitore rigorosamente o prazo decadencial de 60 dias para a assinatura da nova outorga, evitando que a excepcionalidade se torne regra.

306. Quanto à aderência dos compromissos às Políticas Públicas, verifica-se que os projetos de SMP e conectividade em escolas alinham-se, em sua tipologia, ao art. 16 da Resolução Anatel 741/2021 e ao Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert), apresentando VPL negativo conforme exigido.

307. A exceção à regra de alocação de investimentos nas regiões Norte e Nordeste (Resolução Anatel 741/2021, art. 16, § 4º; Decreto 10.402/2020, art. 7º, § 6º) foi devidamente justificada pela limitada infraestrutura da Sercomtel nessas áreas e pela busca de maior eficiência e impacto social dentro de sua área de concessão original (Paraná).

308. Sobre a natureza de 'valor de referência' atribuída aos VPLs dos compromissos (R\$ 52,7 milhões para investimentos), com foco na entrega física das metas de SMP e escolas, desloca-se a ênfase da

auditoria financeira para a fiscalização da execução material por parte do Poder Concedente. Tal modelagem, que dispensa a comprovação financeira estrita dos dispêndios, exige da Anatel mecanismos de monitoramento físico robustos para assegurar que a infraestrutura entregue corresponda efetivamente ao benefício social pactuado.

309. Por fim, o acordo prevê um cronograma decrescente para as garantias financeiras, iniciando em R\$ 14,58 milhões em 2026 e reduzindo-se progressivamente até 2035. Essa estrutura guarda conformidade com o cumprimento progressivo das obrigações e está, de modo geral, aderente à Resolução Anatel 741/2021 (arts. 25 a 32), que vincula a vigência da garantia ao prazo das obrigações acrescido de 24 meses.

310. Diante do exposto, e em consonância com as análises detalhadas no Exame Técnico, esta Unidade Técnica entende que a presente proposta de solução consensual não reúne, no momento, as condições necessárias para aprovação plena. Tal entendimento decorre, precipuamente, da ausência de lastro técnico formal por parte da Advocacia-Geral da União que valide a economicidade da transação do litígio arbitral, elemento indispensável para demonstrar que o acordo é vantajoso para o erário e atende ao interesse público.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

311. Por todo o exposto, esta unidade técnica, como membro integrante da comissão de solução consensual, manifesta pela discordância do presente acordo com fundamento no art. 7º, inciso III, c/c o art. 11, § 2º, da IN-TCU 91/2022.”

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado, neste processo, pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se a favor de condicionar a homologação da solução consensual ao atendimento de algumas premissas, conforme exposto em seu parecer, parcialmente transcrito a seguir:

“[...]

IV. PRIMEIRA CONTROVÉRSIA (VALOR ECONÔMICO DA MIGRAÇÃO)

23. Preterida a opção pela extinção do contrato pelo advento de seu termo final – tendo-se optado, assim, pela adaptação ou ‘migração’ entre modalidades de outorga –, tem-se que a primeira controvérsia a ser solucionada reside no valor a ser associado a essa alteração. Nesse campo, observa-se que a LGT, em seus arts. 144-B e 144-C, dispõe que:

‘Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.

*§ 1º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.*

*§ 2º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo.*

(...)

Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.’

24. Regulamentando a matéria, o art. 4º, inciso II, do Decreto 10.402/2020 estipula que a íntegra do valor econômico associado à adaptação deve ser revertida em ‘compromissos de investimento’. A diretiva é reproduzida no parágrafo único do art. 4º da Resolução Anatel 741/2021, cujo art. 12 especifica os elementos e premissas a nortear o cálculo do referido valor:

‘Art. 12. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização deve incluir as seguintes fontes de saldo:

I - desonerações relativas ao Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), se houver, inclusive as já definidas pelo Conselho Diretor em processo(s) específico(s);

II - desonerações relativas às demais alterações dos contratos de concessão para prestação do STFC, inclusive as já realizadas em processo(s) específico(s), se houver; e,

III - desonerações relativas à migração do regime de concessão para o regime de autorização na prestação do STFC, incluindo o ônus da reversibilidade dos bens.

§ 1º O cálculo do valor econômico referido no **caput** deve considerar, sempre que possível, estimativas de receitas, despesas e investimentos disponíveis no Modelo de Custos desenvolvido pela Anatel.

§ 2º O cálculo do valor econômico referido no **caput** deve ser calculado considerando o Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) do setor de telecomunicações aprovado pela Anatel.

§ 3º A Anatel elaborará memória de cálculo, individualizada por concessionária, contendo todos os parâmetros considerados na apuração do valor econômico decorrente da adaptação da outorga.

§ 4º Os detalhes da metodologia a ser utilizada para o cálculo do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização constarão de Manual específico aprovado por acórdão do Conselho Diretor.

§ 5º O acórdão a que se refere o parágrafo anterior aprovará também os valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária, bem como os valores das garantias previstas no inciso III do art. 4º.

25. A decisão da agência que aprovou o Manual referido no § 4º acima consiste no Acórdão Anatel 229/2022. Embora ausente destes autos, o manual encontra-se no TC 036.367/2016-8 (peça 99), conforme indicado pela AudComunicações (peça 54, p. 12).

26. Importa anotar que todas as etapas da quantificação do montante devido pela Sercomtel – desde a definição da metodologia de cálculo até o efetivo cômputo final do valor econômico da adaptação – contaram com a consultoria especializada do Consórcio Axon-MS-CPQD, liderado pela Axon Partners Group Consulting (Manual, pp. 5 -6).

27. Volvendo à metodologia, nota-se que o manual é abrangente ao especificar os fatores para o cálculo em questão, tais como representados, em apertada síntese, na Tabela 2 adiante:

Tabela 2 – Elementos para cálculo conforme Manual Metodológico (Acórdão Anatel 229/2022)

Dispositivo do art. 12	Fatores para cálculo
I - desonerações relativas ao Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), se houver, inclusive as já definidas pelo Conselho Diretor em processo(s) específico(s);	a) desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores (e.g. backhaul, Postos de Serviço de Multifacilidades (PSM) e acesso fixo sem fio, exceto em áreas isoladas); b) desonerações de eventos imprevistos de natureza diversa com impacto na concessão; c) desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais futuras, isto é, ' eventos desequilibrantes que, eventualmente, poderiam gerar um saldo financeiro a favor da União ou das concessionárias'. (Manual, p. 18) d) desonerações de obrigações recorrentes, quais sejam, o ônus bienal ¹ e o Fator X.
II - desonerações relativas às demais alterações dos contratos de concessão para prestação do STFC, inclusive as já realizadas em processo(s) específico(s), se houver; e,	'a equação de (...) desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais é dada por: Saldo Desonerações de Obrigações = VPLCMPC [Valor apurado para A1] + VPLCMPC [Valor apurado para A2], em que: VPLCMPC : Valor Presente Líquido (VPL) considerando como taxa de desconto o CPMC do setor de telecomunicações.' (Manual, p. 19)
III - desonerações relativas à migração do regime de concessão para o regime de autorização na prestação do STFC, incluindo o ônus da reversibilidade dos bens.	Valor da exploração do STFC e valor real dos bens reversíveis, atentando que, 'Dado que não constam dos Contratos de Concessão e da regulamentação vigente o detalhamento de quais são os ativos reversíveis que compõem os três subsistemas (acesso, transmissão e núcleo) necessários (ainda que em parte) para prestar os serviços STFC concedidos, serão considerados todos os ativos dos três subsistemas de rede como reversíveis'. (Manual, p. 45)

Fonte: Manual Metodológico - Cálculo do saldo da adaptação das concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado para autorizações do mesmo serviço (TC 036.367/2016-8, peça 99).

28. Conforme se observa do resumo acima, o Manual Metodológico em referência disciplina que devem preceder o processo de adaptação de regime a quantificação de:

a) eventual valor devido a título de reequilíbrio econômico-financeiro, quer se revele devido quer pela concessionária, quer pelo Poder Público; e

b) bens reversíveis, os quais perderão essa qualidade quando da migração pretendida.

29. De plano, nota-se íntima ligação entre a primeira controvérsia e a segunda (reequilíbrio do contrato), sendo esta última objeto do Procedimento Arbitral 26.819/PFF/RLS, tema que será retomado em detalhes na Seção IV deste parecer. Nesse passo, assiste razão à AudComunicações ao anotar que:

‘O ponto nevrálgico na avaliação econômico-financeira da presente solução consensual reside na valoração implícita atribuída a essa renúncia arbitral. Ao se confrontar o crédito total da União (R\$ 124,7 milhões) com o valor dos investimentos assumidos pela empresa (R\$ 54,9 milhões), infere-se um valor de transação de aproximadamente R\$ 69,8 milhões atribuído à extinção do litígio.’ (peça 54, p. 47)

30. Já em relação aos bens reversíveis, em 14/7/2022, a Anatel divulgara em seu sítio de notícias os seguintes resultados:

‘Saldo da adaptação

Em 5 de julho, o Conselho Diretor da Anatel aprovou a metodologia de cálculo do saldo da adaptação das concessões da telefonia fixa e os valores econômicos associados à adaptação individualizados por concessionária.

A metodologia aprovada possibilita calcular o saldo resultante da adaptação das concessões da telefonia fixa para o regime de autorização, em conformidade com a Lei 13.879/2019, que alterou a Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei 9.472/1997).

A aplicação da metodologia de cálculo do saldo da adaptação definiu os seguintes valores econômicos associados à adaptação (referentes a abril/2022), por concessionária:’

Algar	R\$ 275,3 milhões
Claro	R\$ 2.273,2 milhões
Oi (Brasil Telecom)	R\$ 3.949,4 milhões
Oi (Telemar)	R\$ 8.227,1 milhões
Sercomtel	R\$ 167,1 milhões
Telefônica	R\$ 7.709,6 milhões
Total	R\$ 22.601,7 milhões

31. Examinando a adequação dos trabalhos da agência, o item 9.4 do Acórdão 516/2023-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), ao tempo em que validou a metodologia desenvolvida, cientificou a Anatel quanto à irregularidade no emprego de Relação de Bens Reversíveis (RBR) inconclusa e incorreta, **verbatim**:

‘9.4. com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Anatel sobre a irregularidade identificada na atuação da agência em calcular o valor econômico da adaptação das concessões de STFC com base em um documento (RBR) que não está formalmente aprovado nem está concluído, contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU, que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBR por parte da Anatel e das concessionárias, conforme os itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 3.311/2015-Plenário e os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-Plenário, bem como o art. 5º da Resolução Anatel 447/2006, Regulamento de Bens Reversíveis (vigente quando da apresentação das RBRs 2019 por parte das concessionárias) e o art. 6º, § 3º, do Regulamento de Continuidade do STFC, Resolução Anatel 744/2021;’ (grifamos)

32. As correções de que trata a determinação acima teriam sido providenciadas pela Anatel e enviadas ao TCU por intermédio do Informe 284/2023, que assim consigna:

‘3.8. Nesse sentido, encaminha-se ao TCU, em anexo a este Informe, as RBR das concessionárias do STFC formalmente aprovadas pela Agência, bem como os documentos constantes dos processos relacionados na tabela acima, que subsidiaram as decisões da Anatel, a saber: i) Informe de análise; ii) Resultado Produto II.5 Consórcio Axom; iii) Sumário Executivo Produto II.5; iv) Inventário/RBR (de acordo com o leiaute estabelecido na vigência do então Regulamento de

Controle de Bens Reversíveis (RCBR), aprovado pela Resolução 447/2006); v) RBR (de acordo com o leiaute estabelecido no Manual Operacional do Regulamento de Continuidade (MoP do RCon), aprovado pelo Despacho Decisório 269/2021/COUN/SCO – SEI 7324793, de 31/08/2021); vi) Despacho Decisório de aprovação; e vii) Ofício de notificação.

3.9. Mister ressaltar que a aprovação de tais RBR se insere no contexto de serem as primeiras listas de bens reversíveis aprovadas pela agência, tendo elas passado por etapas de auto declaração de ativos pelas prestadoras, fiscalização por parte da Anatel (de própria iniciativa e também para cumprimento de determinações e recomendações de acórdãos do TCU) que resultou na adição de outros ativos, análise complementar por consultoria especializada que resultou na adição de outros ativos, defesa por parte das concessionárias justificando eventuais equívocos e análise de tais justificativas. Portanto, tais RBR são as relações de maior validação existente, as quais serão utilizadas como base para todas as atualizações de ativos até o fim dos contratos. As operadoras já foram notificadas com determinação para que a considerem como base para o restante do contrato, provendo à agência periodicamente as informações sobre movimentações.’ (TC 036.367/2016-8, peça 262 - grifamos)

33. Com efeito, a RBR atinente à adaptação em apreço teria sido encaminhada no arquivo ‘Documentação e RBR da Sercomtel Telecomunicações (SEI 10506217)’, mencionado no item 4.4 da peça 262 do TC 036.367/2016-8.

34. Embora ausente destes autos, a documentação que deu suporte à referida atualização (‘Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel’) nos foi franqueada graças aos préstimos da AudComunicações. Nela se lê, em suas páginas 55-56, que as diversas classes de ativos envolvidos, tais como edificações, terrenos de comunicação e transmissão (não-obsoletos, isto é, adquiridos desde 2017), cabos de fibra óptica, postes, dutos e torres, tiveram seus valores atualizados segundo índices nacionais (e.g. o Sinapi, do IBGE) e internacionais (e.g. **Producer Price Index** do Federal Reserve Bank of St. Louis).

35. Este Ministério Público pontua que somente os dutos – item a representar um quarto do ‘valor real dos bens reversíveis’ – tiveram correção monetária por índice da ‘Base de dados proprietária da Axon’, fato que poderia ser considerado aquém do ideal por não permitir conferência. Nada obstante, o Ministério Público de Contas entende limitado o risco de distorção significativa na atualização do valor desse componente, opinando por não haver óbice a que, na falta de índice de preços públicos, seja empregado fator enunciado pela consultoria contratada pela Anatel.

36. Ademais, nos informa a AudComunicações que, além das atualizações de valores (de 2019 para 2025), houve alterações de cálculo no que diz respeito a compromissos:

a) que já se encontravam inadimplidos e outros que se tornaram inexigíveis - porquanto, no evoluir das tratativas para a migração do modelo de exploração do serviço, o próprio PGMU foi atualizado (peça 54, p. 25); e

b) que foram adimplidos pela concessionária, a exemplo da implantação de conexão em banda larga em 45% das sedes de municípios, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais indicados pela Anatel (peça 54, p. 26).

37. Sublinhando a questão dos bens reversíveis, a AudComunicações registra importante característica da infraestrutura legada pela Sercomtel, qual seja, o fato de que numerosos ativos predatam a desestatização de 1998:

‘No curso dos trabalhos de verificação, identificou-se que 12.515 itens constantes da RBR da Sercomtel de 2024 – de um universo total de 30.547 – possuem data de incorporação anterior à privatização do Sistema Telebras, sendo passíveis da inconsistência de depreciação apontada pela Anatel. Embora esse quantitativo seja expressivo, representando 40,96% do volume físico de itens, sua relevância econômica é significativamente menor: o valor contábil agregado desses ativos corresponde a apenas 10,94% do total da RBR. Conclui-se, portanto, que, ainda que confirmada a distorção no processo de depreciação, o impacto financeiro máximo (no cenário mais conservador) estaria limitado a esse patamar de aproximadamente 10%.’ (peça 54, p. 29)

38. No mais, este **parquet** endossa a percepção de que ‘a utilização de uma RBR atualizada pela Anatel para o cálculo do saldo de migração da Sercomtel representa um passo significativo em direção ao fortalecimento da segurança jurídica do acordo a ser possivelmente firmado’, sendo admissível ‘certo nível de distorção’ advinda da aplicação descasada da depreciação (até agosto de 2025) e da reavaliação (até dezembro de 2024), tal como encontrado pela AudComunicações (ambas citações à peça 54, pp. 27-28).

39. Anota-se que o valor das desonerações das obrigações existentes foi anulado, porquanto a agência reguladora atestou o integral cumprimento das obrigações da concessionária até o termo final do contrato. A seu turno, o 'ônus bienal' foi objeto de ação de procedimento ordinário de cobrança (já em pagamento) e, no caso do Fator X, concluiu-se por sua exiguidade, posto que inferior a dezenove mil reais, tudo conforme reportado à peça 54 (pp. 26-27).

40. Ademais, repara-se que o valor econômico associado à 'migração' da Sercomtel para o regime privado foi atualizado e ajustado a partir de R\$ 167,1 milhões, conforme anunciado originalmente, para R\$ 97.276.321,32, conforme valores representados na Tabela 3 adiante, em que também se discriminam os componentes do acervo de bens reversíveis:

Tabela 3 – Valores associados à adaptação da modalidade de outorga da Sercomtel

Categoria de ativo	Valor real			
	Abril/2022 ¹	Dezembro/2022 ²	Julho/2023 ³	Atual (RBR 2023)
Eq. ativos com. e trans.	R\$ 11.419.112	R\$ 3.850.312	R\$ 3.850.312	R\$ 882.119,97
Fibra	R\$ 5.191.686	R\$ 10.666.263	R\$ 10.666.263	R\$ 9.083.873,48
Postes	R\$ 13.934	R\$ 80.583	R\$ 80.583	R\$ 54.494,59
Dutos	R\$ 3.812.296	R\$ 56.877.133	R\$ 56.877.133	R\$ 17.579.492,33
Torres	R\$ 7.253	R\$ 33.441	R\$ 33.441	R\$ 4.598,42
Edifícios	R\$ 34.456.716	R\$ 34.456.716	R\$ 34.456.716	R\$ 37.343.955,89
Terrenos	R\$ 75.904.338	R\$ 75.904.338	R\$ 75.904.338	
TUP	R\$ 1.352.740	R\$ 1.352.740	R\$ 1.352.740	-
PGMU	-	-	-	-
Ativos sem a necessidade de reavaliação	R\$ 34.081.371	R\$ 43.240.098	R\$ 43.209.638	R\$ 32.327.786,63
Total dos bens reversíveis	R\$ 166.241.446 ¹	R\$ 226.461.624 ²	R\$ 226.431.164	R\$ 97.276.321,32
Valor econômico total da migração	R\$ 167.065.766	R\$ 228.192.728	R\$ 226.739.834	R\$ 97.276.321,32

¹- Fonte: Produto IV.3 - Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel - Abril 2022, p. 70, registra a soma equivocada de R\$ 166.239.446 para os bens reversíveis e, portanto, o valor total de R\$ 167.063.766 – ou seja, há desprezível diferença de dois mil reais.

²- Fonte: Produto IV.3 - Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel - Dezembro 2022, p. 70.

³- Fonte: Produto IV.3 - Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel - Julho 2023, p. 70.

41. Avaliando a evolução nos cálculos representados na Tabela 3 acima, chama especial atenção a supressão ocorrida relativamente ao valor dos terrenos, até então invariavelmente estimados em R\$ 75.904.338,00. Tal supressão não é elucidada nos autos, nem pelo documento 'Estimação do valor do componente C utilizando a RBR 2023 - Sercomtel', citado à peça 54 (p. 29) e solicitado à unidade técnica, e tampouco junto às demais fontes consultadas.

42. O tema é candente diante da mencionada observação da consultoria contratada para desenvolvimento da metodologia e quantificação do valor econômico da migração: 'os edifícios e os terrenos são os únicos ativos com os quais as prestadoras realmente obteriam lucro' (Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel, Produto IV.2, p. 70). Recorde-se que o relatório final da CSC esclarece que 'o Termo Único de Autorização [...] extinguirá formalmente o regime público do STFC e instituirá o regime privado de autorização, consolidando a posse e propriedade dos bens até então reversíveis pela Sercomtel' (peça 58, p. 20), os quais incluem os terrenos elencados no Anexo I deste parecer.

43. Considerando a ausência de motivação para o valor econômico da adaptação não contemplar o valor dos terrenos (R\$ 75.904.338,00) a serem incorporados definitivamente ao patrimônio da Sercomtel, individualmente listados no Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel de julho de 2023, cuja relação encontra-se na última RBR disponível ao público no [site](#) da Anatel (Anexo I deste parecer), opinamos por que a assinatura do Termo de Autocomposição seja condicionada à inclusão do montante em

referência à contrapartida devida pela concessionária, operando-se os correspondentes ajustes no rol de ‘compromissos’ de investimento.

44. Por fim, quanto ao valor atribuível aos ‘eventos imprevistos de natureza diversa com impacto na concessão’ (reequilíbrio econômico-financeiro) –, impende analisá-lo em seção própria, máxime diante da preocupação externada pela AudComunicações (peças 54-56).

V. SEGUNDA CONTROVÉRSIA (REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO)

45. O art. 128, inciso V, da LGT assegura que ‘haverá relação de equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos’.

46. Nesse passo, a exploração de serviço de telecomunicações em regime público (art. 63, parágrafo único, da LGT) ampara-se por contrato de concessão (art. 83 da LGT) que, ao largo dos ‘riscos corporativos’ assumidos pelo particular (art. 83, parágrafo único, da LGT) - entre os quais o de falência (art. 195 da Lei 11.101/2005) -, contempla a preservação do equilíbrio entre as exigências impostas pelo Poder Público e a remuneração viabilizada pela exploração do serviço.

47. O equilíbrio entre as exigências regulatórias e as receitas obteníveis tornou-se objeto de controvérsia entre a Anatel e a Sercomtel, tendo sido instaurado o Procedimento Arbitral 26.819/PFF/RLS perante a Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (CCI) para reapreciação sobre o reequilíbrio objeto das seguintes decisões da Anatel:

a) Acórdão Anatel 255/2020, que:

a.1) reconhece a existência de saldo relativo ao PGMU IV em favor da União, mercê da ‘redução de TUPs, substituição do PST por **backhaul** e supressão da obrigação de PSM’ (item 2 da ementa); e

a.2) indefere pedido de reequilíbrio porquanto ao concluir pela:

a.2.1) ‘não ocorrência de atrasos sucessivos nos reajustes tarifários’, uma vez que o prazo de doze meses remete à periodicidade mínima e não máxima (item 11 da ementa); e

a.2.2.) ‘não reconhecimento da questão do sumidouro de tráfego como apto a desequilibrar os contratos de concessão’, por tratar-se de ato de um particular praticado no âmbito da relação entre prestadoras (item 12 da ementa)

b) Acórdão Anatel 339/2021, que indefere pedido de reequilíbrio contratual formulada pela Sercomtel por não-preenchimento dos requisitos da espécie. Nem a ementa nem o dispositivo da deliberação mencionam os argumentos que, no sentir da Sercomtel, legitimariam a pretensão de reequilíbrio.

48. Sem embargos, conforme adiantamos na introdução deste parecer, é possível acessar a ata inicial da CCI na internet), na qual se enumeram os alegados ‘eventos extraordinários que desequilibraram os pactos iniciais’ em seus itens 7.3.8 a 7.3.25, em síntese:

a) determinação judicial de substituição do índice para reajuste tarifário entre 2003 e 2004;

b) inclusão no cálculo do Fator X, até 2017, de parâmetros relativos ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM);

c) arbitrariedade na fixação do Fator X aplicado em 2006;

d) alteração do índice referencial para reajuste das tarifas em 2006;

e) erro no cálculo do novo índice para reajuste das tarifas (Índice de Serviços de Telecomunicações - IST) em 2008, com efeito cumulativo nos exercícios subsequentes;

f) atrasos sucessivos nas datas dos reajustes tarifários;

g) prorrogação da CPMF;

h) adequação ao decreto presidencial, que regulamentou o serviço de atendimento ao consumidor (SAC);

i) novas obrigações de acessibilidade;

j) imposição de divulgação dos resultados do Plano de Metas Gerais de Universalização (PGMU) mediante campanhas anuais;

k) nova obrigatoriedade de aferição da satisfação do usuário;

l) acréscimo do oitavo e nono dígitos ao Código de Acesso de Usuário do STFC;

m) instituição da portabilidade numérica;

n) novas obrigações de atendimento presencial em 2014;

o) alterações nos parâmetros para definição da Tarifa de Uso de Rede Local;

p) incidência de encargo para o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funtel) em 2000;

q) incidência de encargo para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) em 2000; e

r) alteração do cálculo da contribuição para o Fust em 2005, ampliando-se sua base de cálculo.

49. Lê-se no item 8.1 da ata em discussão que ‘o valor em disputa equivale a R\$ 203.660.000,00’, presumivelmente em valores da época (2021), o que indica compatibilidade com o registro do Relatório da CSC no sentido de que as importâncias ali pretendidas ‘poderiam atingir um montante aproximado de R\$ 250 milhões, em valores atualizados até agosto de 2025’ (peça 58, p. 37).

50. Em contrapartida à extinção, por renúncia da Sercomtel à arbitragem em tela, negociou-se no âmbito da CSC um ‘valor de referência (...) de aproximadamente R\$ 54,9 milhões, sendo R\$ 52 milhões em investimentos em telecomunicações, nos termos do regulamento da Anatel, e R\$ 2 milhões envolvendo garantias’ (peça 62, p. 10). Sobre o processo de validação dessa quantia, a AudComunicações revela preocupações contundentes:

‘177. Não obstante o esforço dos órgãos de governança em justificar a celebração do ajuste, a análise técnica detida dos autos revela que a proposta de autocomposição carece de fundamentação objetiva e viola preceitos basilares da Administração Pública e do controle externo.

178. Um óbice instrutório intransponível reside na manifestação da Advocacia-Geral da União (peça 41). O parecer jurídico menciona uma avaliação de risco elaborada pela Equipe Nacional de Arbitragens (Earb), a qual supostamente daria suporte aos valores transacionados no âmbito do litígio arbitral. Todavia, tal documento não foi acostado aos autos, privando o controle externo de conhecer as premissas, as probabilidades de êxito e os critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel.

(...)

180. Mais grave é a afirmação de que a manifestação definitiva dessa área técnica ocorreria apenas após a aprovação do presente termo de autocomposição pela estrutura de governança interna dos órgãos envolvidos. Tal pretensão configura uma ‘motivação ulterior’, expediente flagrantemente contrário ao art. 2º da Lei 9.784/1999 e ao art. 50, § 1º, da mesma norma, que exigem que a motivação seja prévia ou contemporânea ao ato administrativo praticado.

181. Ao postergar a análise técnica essencial para um momento posterior à chancela deste Tribunal, a AGU subverte o rito de solução consensual e tenta transferir ao TCU o risco de chancelar um compromisso sem a devida delimitação técnica. Sem a avaliação da Earb presente no processo no momento presente, não há como validar se a renúncia ao crédito público está devidamente equilibrada pelo risco jurídico do litígio.

182. Ademais, a análise da Tabela 9 da manifestação da Anatel (peça 38, p. 34) é reveladora da falta de vantajosidade estrita do acordo. A própria Agência reconhece que o montante estimado a ser obtido na negociação, para que houvesse uma recomposição justa dos ativos da União, deveria ser de R\$ 75,9 milhões. No entanto, o valor final aceito em compromissos de investimento foi de R\$ 55 milhões.

183. Observa-se um hiato de aproximadamente R\$ 21 milhões (cerca de 27% do valor originalmente estimado) que foi simplesmente cedido pela Administração sem uma contrapartida técnica demonstrada. Sob a ótica do controle, a aceitação de um valor substancialmente inferior ao parâmetro de razoabilidade da própria Agência sem uma ‘perícia de risco’ que justifique tamanha concessão configura uma liberalidade com o patrimônio público, o que é vedado ao administrador.’ (peça 54, pp. 32-33)

51. Sobre os dois pontos suscitados pela AudComunicações e expostos acima – i.e. necessidade de manifestação da AGU previamente à celebração do Termo de Autocomposição; e indícios de que o acordo injustificadamente envolve abatimento de 27% do valor estimado para extinção da arbitragem –, ponderamos que:

a) a pretensão submetida pela Sercomtel à arbitragem da CCI originalmente englobava a exótica tese segundo a qual o Poder Público teria o dever de assegurar a ‘sustentabilidade’ da concessão (itens 7.4.6 e 7.4.9 da ata), noção que não se confundiria com o equilíbrio contratual.

Os autos noticiam que essa pretensão estaria atualmente submetida ao Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC) pelo valor aproximado de R\$ 725 milhões (peça 58, p. 11).

Nada obstante, percebe-se que o valor estimado de R\$ 203.660.000,00 para o procedimento arbitral na CCI fora obtido antes de decisão sobre a admissibilidade do referido tema entre as controvérsias a serem decididas naquele procedimento. Em outros termos, entende-se que os R\$ 203.660.000,00 referidos pela CCI incluíam a indenização pretendida pela alegada ‘insustentabilidade’ da concessão, já que a ata



consigna que aquele valor considerou ‘o Requerimento de Arbitragem apresentado pela Requerente’ Sercomtel (item 8.1. da ata); e

b) facultar ao particular que ancore expectativas em valores desarrazoados, mediante pretensões veiculadas em procedimentos inconsequentes (e.g. o item 17.6 da ata da CCI esclarece que o compromisso arbitral exime o pagamento de verbas advocatícias sucumbenciais etc.), não se coaduna com boas práticas de negociação:

‘A well-known cognitive bias in negotiation and in other contexts, the anchoring bias describes the common tendency to give too much weight to the first number put forth in a discussion and then inadequately adjust from that starting point, or the ‘anchor’.’

Ou seja, acolher acriticamente valores arbitrariamente fixados pelo particular interessado como ponto-de-partida para as negociações contraria a prática recomendada pela literatura especializada, que usualmente prescreve a formulação de contraproposta devidamente fundamentada (*defuse the anchor*).

52. Consoante a interpretação acima, concluímos que:

I. o primeiro óbice identificado pela AudComunicações parece ter sido endereçado pelo comentário, encartado no Relatório Final da CSC, no sentido de que

‘A Cláusula 8 do Termo de Autocomposição prevê que esse instrumento e seus anexos, firmados em caráter irrevogável e irretratável, somente terão validade e vigência após a assinatura de todas as partes e do Tribunal de Contas da União (TCU), estando sua eficácia condicionada à autorização da Advocacia-Geral da União (AGU). Os efeitos terão início na data da assinatura, salvo disposição contrária expressa no próprio Termo ou em seus anexos.’ (peça 58, p. 31)

O Ministério Público percebe, todavia, que a disposição acima não afasta os apontamentos de que: 1) a falta da avaliação de risco formulada pela AGU priva ‘o controle externo de conhecer as premissas, as probabilidades de êxito e os critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel’ (peça 54, p. 32); e 2) a análise técnica essencial – que não se confunde com o beneplácito do art. 1º da Lei 9.469/1997 – é postergada para um momento posterior à chancela deste Tribunal.

Assim, opinamos por que a autorização para assinatura do Termo de Autocomposição seja condicionada à juntada aos autos, para análise, da avaliação de risco mencionada à peça 41, contendo as premissas, probabilidades de êxito e critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel, acompanhada de manifestação da AGU acerca da relação entre o risco jurídico do litígio em tela e os valores dispensados pelo erário.

II. o segundo risco apontado pela AudComunicações - representado pelos indícios de que os valores acordados para extinção do procedimento arbitral possam se revelar injustificadamente desvantajosos para o Poder Público – legitimamente se fundamenta na falta de documentos comprobatórios das estimativas realizadas.

Por oportuno, tomamos a liberdade de transcrever excerto do parecer lançado pelo Ministério Público de Contas no TC 020.136/2024-2 (SSC da Algar), em que o **parquet** descreve a situação da estimativa de êxito em procedimento arbitral:

‘55. Cotejando os documentos emitidos pela Anatel para valoração do procedimento arbitral nos dois processos de solução consensual (Telefônica e Algar), verifica-se que a agência adotou a mesma metodologia para valorar o risco da tese relativa ao equilíbrio econômico-financeiro (peças 60; e 61 do TC 036.366/2023-4). Em ambos os casos, foram projetados três cenários, para os quais se valorou o risco associado se a tese fosse acolhida:

a) cenário 1: baseado na tese sustentada pela PFE/Anatel em sede arbitral de que os novos contratos assinados em 2005 e 2011 marcariam novas equações econômico-financeiras, sendo inviável discutir a recomposição em momento posterior em virtude da preclusão lógica;

b) cenário 2: baseado na tese de prescrição quinquenal sustentada pela PFE/Anatel em sede arbitral;

c) cenário 3: baseado na aplicação do Método Delphi, técnica de previsão e tomada de decisão que se baseia na obtenção de um consenso sobre variantes de um tema a partir da participação de um grupo de especialistas por meio de questionários respondidos anonimamente. Os especialistas avaliaram o risco de a União perder a arbitragem em cada quesito, classificando-o, em cada caso, como ‘muito baixo’, ‘baixo’, ‘moderado’, ‘alto’ e ‘muito alto’.

56. Os informes produzidos pela Anatel destacam que, no Método Delphi, ‘os participantes indicam, intrinsecamente, a avaliação quanto à incidência de preclusão ou prescrição no referido

quesito, de modo que não se pode mesclar essa pesquisa com as teses anteriores sob o risco de duplicar os efeitos e mascarar as avaliações' (destacamos) (peça 60, p. 10).

57. A aplicação da referida metodologia, no caso da Algar, produziu os seguintes resultados (peça 60, pp. 9-11):

- a) cenário 1 (preclusão): risco de R\$ 25,5 milhões;
- b) cenário 2 (prescrição): risco de R\$ 196,2 milhões;
- c) cenário 3 (Método Delphi): risco de R\$ 157,1 milhões.

58. As avaliações realizadas no processo da Telefônica Brasil S.A. apresentaram menor variabilidade relativa do risco nos diferentes cenários (estimativas de R\$ 5,03, R\$ 4,38 bilhões e R\$ 4,63 bilhões nos cenários 1, 2 e 3, respectivamente). Naquele caso, entendeu-se que a melhor referência seria a obtida pelo Método Delphi (peça 61 do TC 036.366/2023-4):

3.32. Dos resultados apurados, entende-se que a melhor referência é obtida pela aplicação do Método Delphi, considerando que ele avalia o risco de cada um dos quesitos sob um ponto de vista embasado em fatores que ampliam o exame objetivo, tendo em conta as nuances de cada caso, e ponderado quanto à suas repercussões no setor. Além disso, por se tratar de temas, evidentemente, de perfil inexoravelmente especulativos, o Método Delphi tende a ser aquele que produz o melhor resultado com relação à capacidade de previsão. Se assim não fossem, não seriam sequer tema de questionamento em sede de Arbitragem e já teriam sido retirados de análise pela corte arbitral. Sendo assim, considerou-se como referência o resultado apresentado por esse método.' (TC 020.136/2024-2, peça 107, p. 8)

53. Neste processo, contudo, não é possível verificar se o Poder Concedente empregou o Método Delphi, ou outro método consagrado - ou mesmo se adotou algum método existente -, para o cálculo da chance de êxito de cada uma das pretensões da Sercomtel junto à CCI. Inexiste motivo para que este processo de SSC destoe, nesse quesito, dos processos da Algar e da Telefônica.

54. Diante do exposto, à condicionante proposta na seção anterior (inclusão do valor dos terrenos de posse da Sercomtel entre os bens reversíveis para recálculo do valor econômico da adaptação), soma-se uma segunda, qual seja, a juntada da avaliação de risco mencionada à peça 41, contendo manifestação da AGU acerca do tema.

VI. TERCEIRA CONTROVÉRSIA (PROCESSOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS)

55. Conforme adiantado na introdução deste parecer, a Anatel e a Sercomtel contendem sobre a execução dos contratos de concessão para exploração de STFC também em processos administrativos e judiciais em trâmite. A Tabela 4 abaixo discrimina os processos judiciais objeto da solução consensual:

Tabela 4 – Processos judiciais entre a Anatel e a Sercomtel

Processo (TRF-1)	Natureza	Etapa processual
0072732.42.2013.4.01.34 00	Anulatória de Ato Administrativo: Infrações às Resoluções 85/1998, 426/2005 e 410/2005 - STFC e Interconexão - PADO 53500.004227/2010	Fase de conhecimento
1017010.20.2024.4.01.34 00	Anulatória de Ato Administrativo: Ônus Contratual biênio 2016/2017 - PAC 53500.047985/2017-19	Suspensão ex vi do Tema 1203-STJ.
1036315.87.2024.4.01.34 00	Anulatória de Ato Administrativo: Ônus Contratual biênio 2018/2019 - PAC 53500.009955/2019-76	Suspensão a exigibilidade dos créditos (R\$ 577 mil). Conclusos para julgamento desde 4/9/2025.
1037186.20.2024.4.01.34 00	Anulatória de Ato Administrativo: Reprovação das RBRs de 2005 a 2014- PADO 53500.055162/2017- 67	Suspensão a exigibilidade dos créditos (R\$ 8,3 milhões). Especificação de provas pelas partes (intimação publicada em 18/2/2026)
5005677.64.2016.4.04.70	Monitória: Interrupções STFC - PADO 53500.018104/2006	Em 10/2/2026, levantada a suspensão convencionada pelas

<i>Processo (TRF-1)</i>	<i>Natureza</i>	<i>Etapa processual</i>
00(TRF-4, SJPR)		<i>partes em 11/12/2025. A Anatel informou que houve prescrição de sua pretensão punitiva e ‘o valor pago a título de multa paga pela parte autora foi transformado em crédito a ser utilizado’.</i>

Fonte: sites do TRF-1 e TRF-4.

56. A relação dos 58 processos administrativos encontra-se no Apêndice A da Minuta do Termo de Autocomposição, a qual integra o Relatório final da CSC (peça 58, pp. 87-88).

57. O conjunto dos processos envolvem valores estimados, ‘após apuração por parte da área técnica da Anatel e da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE/Anatel), de cerca de R\$ 27,4 milhões em favor da União’ (peça 54, p. 21).

58. A memória de cálculo desse valor não consta destes autos, sendo informado, no Relatório final da CSC, que o cômputo ‘será circunstanciado em documento específico, produzido pela Anatel’:

‘Considerando que as justificativas para a construção do valor diferem entre a Anatel e a Sercomtel e, pelo lado do poder público, envolvem questões sigilosas, que poderiam afetar arbitragens em curso, o racional que fundamenta a construção do valor de referência do acordo, pelo lado do poder público, demonstrando a formação do saldo da adaptação; a consideração de valores associados aos processos administrativos e judiciais; e o valor associado à análise de risco de perda no procedimento arbitral, será circunstanciado em documento específico, produzido pela Anatel.’ (peça 58, p. 14)

59. Assim, não apenas o valor atribuído a cada processo nos é desconhecido, como é inviável saber, a exemplo do ocorrido no TC 020.136/2024-2 (SSC da Algar Telecom), se houve exame da recuperabilidade de cada feito e aplicação de ‘desconto’ sobre o montante.

60. Nesse cenário, em que ‘o racional que fundamenta a construção do valor de referência’ encontra-se admitidamente ausente do processo, torna-se impossível proferir opinião técnica acerca da aceitabilidade, razoabilidade ou litude do valor atribuído à extinção dos processos judiciais e administrativos em tela. A formação de convencimento sobre a correção dos valores e lisura da proposta de peça 62 resta prejudicada, portanto, uma vez que amparada unicamente em alegações sem lastro documental.

61. Por conseguinte, às duas condicionantes especificadas nas seções anteriores cumpre aduzir uma terceira: a de que a Anatel apresente os fundamentos pelos quais valorou a extinção do conjunto de processos judiciais e administrativos (Apêndices A e B da minuta do Termo de Autocomposição) em R\$ 27,4 milhões em favor da União.

VII. CONTRAPARTIDA À ADAPTAÇÃO DA MODALIDADE DE OUTORGA

62. A LGT define, nos incisos de seu art. 144-B, os quatro requisitos para autorização da adaptação da modalidade de outorga do serviço de telecomunicações de concessão para autorização:

I - manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência;

II - assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 144-B;

III - apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações previstas nos incisos I e II;

IV - adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências detidas pelo grupo empresarial da concessionária em termo único de serviços.’

63. Por restringir-se a áreas sem competição adequada, o primeiro requisito acima não incide sobre a migração em epígrafe, conforme elucida a AudComunicações:

‘92. Diante da constatação fática de que não existem ‘áreas de sombra’ ou localidades dependentes exclusivamente da infraestrutura da concessionária para o serviço de voz nessas municipalidades, a Sercomtel não exerce, na prática, a função de Prestadora de Último Recurso (do inglês, **Carrier of Last Resort** – CoLR). Consequentemente, não se verificou a necessidade regulatória de impor obrigações de manutenção do referido serviço legado.’ (peça 54, p. 20)

64. O requisito seguinte (enunciado no inciso II do art. 144-B da LGT) constitui o cerne da contrapartida em discussão, de modo que dele nos ocuparemos mais adiante nesta seção.

65. O terceiro dispositivo reproduzido acima trata da garantia relativa aos investimentos a serem realizados. O Relatório final da CSC traz o resultado dos cálculos dessas garantias, as quais se estendem por 24 meses após a entrega de cada projeto, e que incorporam os custos financeiros (bancários) sobre o valor de cobertura (cf. peça 58, pp. 18-20):

‘5.2. O valor máximo da Garantia de Execução dos Compromissos de Investimentos seguirá o cronograma abaixo:

- a) de 01.01.2026 a 31.12.2026: R\$ 14,58 milhões;
- b) de 01.01.2027 a 31.12.2027: R\$ 14,58 milhões;
- c) de 01.01.2028 a 31.12.2028: R\$ 14,58 milhões;
- d) de 01.01.2029 a 31.12.2029: R\$ 14,28 milhões;
- e) de 01.01.2030 a 31.12.2030: R\$ 12,65 milhões;
- f) de 01.01.2031 a 31.12.2031: R\$ 11,01 milhões;
- g) de 01.01.2032 a 31.12.2032: R\$ 9,28 milhões;
- h) de 01.01.2033 a 31.12.2033: R\$ 7,64 milhões;
- i) de 01.01.2034 a 31.12.2034: R\$ 5,46 milhões;
- j) de 01.01.2035 a 31.12.2035: R\$ 2,72 milhões.’

Fonte: Relatório final da CSC, peça 58 (p. 45)

66. Embora não identifiquemos impropriedade na sistemática de definição desse requisito, ressaltamos o imprescindível ajuste no valor econômico da adequação de regime, máxime por conta da elisão do valor dos terrenos em seu cálculo, com reflexo sobre o montante do ‘compromisso de investimentos’ e, assim, a correspondente garantia, os quais igualmente demandarão ajustes de valores.

67. O último inciso transcrito acima traz redação um tanto confusa. Embora aluda a outorgas e autorizações ‘devidas pelo grupo empresarial da concessionária’, a interpretação mais razoável, a partir do **caput** do respectivo artigo, é a que determina a reunião, em Termo Único de Serviços, de todas as outorgas objeto de migração para o regime de autorização, não (necessariamente) consolidando as demais autorizações pré-existentes nesse formato.

68. De toda sorte, a minuta de Termo de Autocomposição integrante do Relatório final da CSC prevê o referido Termo Único de Serviços, discriminando que seu conteúdo observará as disposições do Termo de Autocomposição (peça 58, pp. 41 e ss.).

69. Conforme adiantamos, o art. 144-A, inciso II, da LGT, seguido pelo art. 4º, inciso II, do Decreto 10.402/2020, estipula que o valor econômico associado à adaptação da modalidade de exploração do serviço telefônico não reverterá aos cofres públicos, e sim em compromissos (obrigações) de investimento. No caso concreto, o valor inicialmente estimado desses investimentos equivaleu a R\$ 52.746.912,93 (peça 58, p. 44), ainda pendentes as correções propugnadas neste parecer.

70. Os investimentos a serem realizados pela Sercomtel beneficiarão 26 localidades no Estado do Paraná, mediante a instalação de uma estação de rádio base (ERB) em cada uma (peça 58, pp. 56-59), além de cinco escolas públicas (peça 58, pp. 59-65).

71. As localidades a serem servidas por rede móvel 4G ou superior, mediante a instalação de novas ERBs constam do Apêndice A do Relatório final da CSC (peça 58, pp. 66-70).

72. Repara-se não haver menção, no citado relatório final, à eventual sobreposição de cobertura por outras operadoras. Nesse campo, apesar de limitações de tempo impedirem a conferência da situação de cada uma dessas localidades por meu Gabinete, amostragem revela que as localidades escolhidas – tanto as da lista principal como, sobretudo, as da lista ‘reserva’ – ostentam potencial para se beneficiarem de cobertura 4G ou superior.

73. As imagens (...) extraídas do sítio da operadora concorrente na região, tendo como referência o mês de janeiro de 2026, revela que Taquaruna, Vila Rural Esperança, Ribeirão da Anta e Ribeirão Bonito, por exemplo, carecem de cobertura adequada, ao menos do tipo proposto no Termo de Autocomposição (...)

74. Quanto às cinco escolas públicas, nota-se que o compromisso assumido consistirá em provisão de conectividade por meio de banda larga fixa, ‘em fibra óptica, em escolas de educação básica, por meio da manutenção de redes externas já atendidas pela concessionária, via Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE2), e da construção de redes internas (Wi-Fi)’, conforme o Relatório final da CSC (peça 58, p. 16-17).

75. Assim, convencionou-se a instalação de rede externa e wi-fi em duas escolas públicas entre as listadas (peça 58, p. 71), bem assim a construção e manutenção em outras três (peça 58, p. 72). Diferentemente das localidades a serem atendidas por 4G, a contrapartida efetuada em escolas públicas conta com cláusula de substituição em caso de sobreposição (item 3.6, peça 58, p. 64).

76. As unidades técnicas salientam que a opção por direcionar a contrapartida a escolas públicas coaduna-se com o art. 2º, § 5º, da Portaria MCom 2.556/2021 ('§ 5º Na fixação dos compromissos relacionados ao inciso II a IV do **caput**, a Anatel priorizará a cobertura de escolas públicas nos setores censitários e localidades atendidos').

77. Aderimos ao entendimento pela adequação do objeto da contrapartida, acrescentando que a escolha de dotar escolas públicas com conexão de qualidade à internet – em comparação com as alternativas regulamentares, e.g. rodovias federais – prestigia a diretriz constitucional de absoluta prioridade à criança e ao adolescente (art. 227, **caput**, da CF/1988), contribuindo para o padrão de qualidade da educação (art. 206, inciso VII, da CF/1988).

78. Ainda quanto ao 'compromisso de investimentos' nas escolas públicas, vislumbramos oportunidade de aprimoramento consistente no registro expresso, no Termo de Autocomposição/Termo Único de Serviço, que os '**kits de Access Point (AP)**' fornecidos (peça 58, p. 26) incorporar-se-ão ao patrimônio do ente público.

79. Nada obstante a concordância com as metas de investimento estipuladas, o Ministério Público de Contas acrescenta duas observações sobre o assunto.

80. Inicialmente, anota-se que o art. 144-B da LGT, em seu § 5º, assim enuncia:

'§ 5º Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, seja às redes de alta capacidade de comunicação de dados, seja aos planos de consumo nos serviços de comunicações para usuários com deficiência, nos termos da regulamentação da Agência.'

81. A acessibilidade é vetor transversal da política pública com **status** constitucional (vide Decreto 6.949/2009), não podendo ser descurada na provisão de serviços de telecomunicação. Não vislumbramos referência específica ao tema no Relatório final da CSC, de modo que, a princípio, tal omissão representa fragilidade no processo em descortino.

82. Nada obstante, considerando que a minuta do Termo de Autocomposição registra que a autorizatária executará os serviços em conformidade com o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (peça 58, p. 58), padrões ABNT (peça 58, pp. 74 e 78) e demais regulamentos aplicáveis, infere-se que o arcabouço normativo do setor inclui ou incluirá normas a tratar da acessibilidade, a serem observadas pelas operadoras e provedoras em geral.

83. Por fim, acompanhamos a conclusão acerca da inaplicabilidade, a este caso concreto, do art. 16, § 4º, da Resolução Anatel 741/2021 e o art. 7º, § 6º, do Decreto 10.402/2020 (obrigatoriedade de investimentos nas regiões Norte e Nordeste), por razões análogas às registradas pela CSC.

84. Entendemos necessário frisar, nesse ponto, que a **defeasibility** dos dispositivos acima não decorre do fato de que a Sercomtel carece de infraestrutura e/ou 'espectro nessas regiões', uma vez que o Decreto não condiciona tal obrigatoriedade à presença naquelas áreas geográficas. A não aplicação da norma se justifica, outrossim, pelas 'condições específicas da concessão da Sercomtel', as quais tornam desproporcionalmente ineficiente o atendimento às duas macrorregiões em destaque, comparativamente ao aprimoramento da cobertura em áreas desassistidas próximas a seu local de atuação.

VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

85. A União Internacional de Telecomunicações (UIT), em seu relatório '**Meaningful connectivity: mapping affordability policies for Brazil**', de 2025, destaca a baixa acessibilidade financeira da internet por banda larga no país:

'Despite competitive fixed broadband pricing for high-speed data services, which is comparable to Spain, Italy, and Japan, Brazil ranks 97th worldwide in affordability (...) when affordability is assessed relative to income, Brazil ranks 97th worldwide, highlighting how market competitiveness alone does not translate into universal access.' (op. cit., p. 9).

86. Atualizando as estatísticas mencionadas no Relatório que precedeu o Acórdão 1.315/2024-Plenário (SSC da operadora Oi), tem-se que o número de usuários da telefonia fixa decresceu, de 24,520 milhões em março de 2024 para 20,3 milhões em dezembro de 2025, decurso que só pode ser adjetivado de abrupto.

87. É notório que para parcela crescente da população o STFC perde relevância diante de alternativas comunicacionais que desbordam da mera transmissão de voz. Em que pese a necessidade de resguardar o



direito à acessibilidade daqueles que não acompanharam a evolução tecnológica, ainda assim a prestação de telefonia fixa pela internet (voIP) transmitida por fibra óptica mostra-se alternativa socialmente vantajosa, por desmobilizar arcaica infraestrutura dedicada à transmissão ‘convencional’ por cabo metálico ou mesmo coaxial.

88. *Em raras ocasiões, portanto, resulta tão unânime falar-se em modernização do setor em prol do desenvolvimento socioeconômico, conforme registra o próprio Tribunal de Contas da União no trabalho ‘O TCU e o Desenvolvimento Nacional - Contribuições para a Administração Pública’, de 2023:*

‘A telefonia móvel teve um grande avanço ao longo dos últimos anos e é responsável, também, pelo aumento do acesso de banda larga, que se dá, em grande parte, pelos dispositivos móveis, por meio das tecnologias 3G, 4G e, em futuro próximo, 5G. O acesso à banda larga fixa no Brasil também cresceu nos últimos anos, sendo que os pequenos provedores são responsáveis por grande parte do aumento da penetração desse serviço em nosso país.

A infraestrutura de banda larga possibilita o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) em vários setores da economia, o que pode resultar em aumento da competitividade do Brasil no contexto mundial. O acesso à internet por meio da banda larga beneficia a educação, a saúde, a cultura, a pesquisa e o desenvolvimento, a inovação, entre outros.’

Fonte: <https://sites.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional/telecomunicacoes.html>

89. *De fato, o TCU acompanha a transição dos contratos de STFC desde 2016, ano em que, por sugestão da então SeinfraAeroTelecom, o Ministro Bruno Dantas autorizou levantamento para colheita de informações acerca da ‘rediscussão do atual modelo de prestação dos serviços de telecomunicações e das concessões do serviço de telefonia fixa’, por sua vez realizado no âmbito do TC 015.409/2016-3.*

90. *Naqueles autos, apurou-se que, em 2013, ‘em 2,73% dos domicílios brasileiros, o único acesso telefônico é o fixo, ao passo que 54% dos domicílios brasileiros possuem apenas o telefone móvel’ (TC 015.409/2016-3, peça 35, p. 105), confirmando o franco declínio na dependência da telefonia fixa. Diante dos preparativos para migração da modalidade de exploração do serviço, o Acórdão 3.076/2016-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas) autorizou o acompanhamento dessa evolução, incluso ‘o cálculo dos saldos associados à migração do regime de concessão para autorização’ (item 9.1 da referida decisão).*

91. *Assim, autuado o TC 036.367/2016-8, a secretaria prosseguiu vigilante ao tema, desde a tramitação do Projeto de Lei 3.453/2015, que resultou nas alterações promovidas na LGT, até a quantificação dos componentes do ‘valor econômico da adaptação’, passando pelo desenvolvimento do Manual Metodológico pelo consórcio de consultorias.*

92. *Em síntese, sendo a Sercomtel a última operadora de telefonia fixa a migrar para o regime de autorização (vide seção III deste parecer), a vertente SSC representa o ápice de processo evolutivo iniciado em 2016, resultado de diálogo constante, intenso e qualificado entre os quadros técnicos do Ministério das Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações e do TCU.*

93. *A concessionária Sercomtel se notabiliza ‘pelo pleno cumprimento de suas obrigações referentes ao PGMU V’ (cf. documento ‘Atualização dos Cálculos da Adaptação para a Sercomtel’, par. 3.4.9, da Anatel) - sendo assim merecedora, no sentir deste **parquet**, de tornar-se autorizatária do serviço de interesse coletivo a ela confiado.*

94. *Seu histórico de satisfatório cumprimento das obrigações contratuais, destacando-se o cumprimento das metas de implantação de infraestrutura de rede para ‘conexão em banda larga – **backhaul**’ em áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais (peça 54, p. 26) – a recomenda para assunção do serviço em arcabouço menos regulado.*

95. *Embora por vezes recaia suspeita de fragilidade sobre seus indicadores corporativos (vide peça 54, p. 4), entendemos que o oferecimento de garantia relativamente à execução dos investimentos resguarda adequadamente a obtenção da contrapartida pela migração de regime. De mais a mais, a ausência de ‘áreas de sombra’ na área considerada atendida resguarda a continuidade do serviço de STFC na região.*

96. *Apesar da qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da CSC, destacam-se tópicos a serem sanados antes que o Termo de Autocomposição possa ser assinado.*

97. *Conforme descrito na seção IV deste parecer, repara-se que o ‘valor econômico da adaptação’ deixou de considerar os valores dos terrenos listados na Relação de Bens datada de julho de 2023, até então estimados em R\$ 75.904.338,00.*

98. A preocupação reflete diretiva encartada no trabalho ‘O TCU e o Desenvolvimento Nacional - contribuições para a Administração Pública’, sobre o tema Telecomunicações, que expressamente alude ao Acórdão 3.311/2015-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler):

‘Aprimorar a atuação da agência reguladora quanto à regulamentação, ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização dos bens reversíveis previstos nos contratos de concessão.’ (Acórdão 3.311/2015-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

99. O valor atribuído à extinção do procedimento arbitral entre as partes, a seu turno, não se encontra justificado nos autos. Posto que mencionada (peça 41, p. 52), a análise desenvolvida em torno do tema, com respectiva memória de cálculo, não foi juntada ao processo, ainda que após a conclusão das negociações.

100. Dessa forma, inviabiliza-se a formação de convencimento sobre a aceitabilidade do valor a ser transigido, porquanto lastreado em simples asserção. Tratando-se de cifra relevante e vultosa, acompanhamos a unidade especializada na compreensão de que a prévia apresentação de tal análise é imprescindível para que se autorize a celebração do acordo.

101. Prosseguindo, análogas considerações se aplicam à autocomposição em torno dos processos judiciais e administrativos. Enquanto que a definição de tal montante foi suficientemente justificada em SSCs semelhantes (v.g. adaptação da outorga da Algar Telecom), não há qualquer demonstração dos cálculos que resultaram no valor utilizado.

102. Com efeito, embora o agente público disponha de margem de conformação mais larga para concretização do interesse público em ambiente negocial (mediação ou arbitragem), tal ambiente não legitima a tomada de decisões insuficientemente motivadas. Os atos ali praticados não deixam de se caracterizar como atos administrativos, devendo observância à juridicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de se submeterem a regras de competência funcional, finalidade pública, forma regulamentar, motivo exteriorizado e objeto próprio, isto é, lícito e moral.

103. Esclarecemos: não se afirma que a negociação tenha de resultar em valor pré-determinado, sob pena de frustrar a própria noção de consenso. Repisamos, contudo, que as decisões administrativas têm de ser motivadas **a priori**, ainda que o fundamento somente seja revelado posteriormente.

104. Agentes públicos envolvidos na solução consensual ostentam o dever jurídico de produzir estimativas que balizarão sua atuação na arena negocial – e também devem, quando da apresentação do resultado da negociação, externar ao Controle Externo e à sociedade os estudos, cálculos e demais premissas que ampararam o posicionamento então adotado. A contrario sensu, estar-se-ia diante de ato infenso ao controle, o que não se admite sob forma de governo republicana.

105. Diante do exposto, impende condicionar o prosseguimento desta SSC: a) à inclusão do valor dos terrenos confiados à Sercomtel quando da assunção do serviço público em regime de concessão; b) à apresentação dos documentos no qual se quantificaram as probabilidades de êxito de cada uma das pretensões veiculadas no Procedimento Arbitral 26.819/PFF/RLS; e c) à memória de cálculo que abalizou a estimativa de êxito e o valor esperado relativos aos processos judiciais e administrativos enlistados nos Apêndices A e B da minuta do Termo de Autocomposição.

106. Por fim, registro os encômios devidos às unidades técnicas envolvidas. É nítida, aos olhos deste membro do **parquet**, a crescente evolução técnica na operação do mecanismo consensual, o qual tem produzido análises cada vez mais objetivas.

107. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas propõe:

I. condicionar a homologação da solução consensual em epígrafe, autorizando a assinatura do Termo de Autocomposição, à adoção prévia das providências seguintes:

a) incorporação, ao valor econômico da adaptação, do valor dos terrenos (R\$ 75.904.338,00) registrado no Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel - julho de 2023, operando-se os correspondentes ajustes no rol de compromissos de investimento e nas respectivas garantias;

b) juntada aos autos, para análise:

b.1) da avaliação de risco mencionada à peça 41, contendo as premissas, probabilidades de êxito e critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel, acompanhada de manifestação da AGU acerca da relação entre o risco jurídico do litígio em tela e os valores dispensados pelo erário;

b.2) da memória de cálculo que abalizou a estimativa de êxito e o valor esperado relativos aos processos judiciais e administrativos listados nos Apêndices A e B da minuta do Termo de Autocomposição.

II. encaminhar cópia da presente decisão aos interessados.”



É o relatório.

VOTO

Em exame solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) com o objetivo de resolver controvérsias que envolvem a adaptação dos contratos de concessão de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) firmados com a empresa Sercomtel S.A. – Telecomunicações (Sercomtel) para o regime de autorização, nos termos da Lei 13.879/2019 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT).

2. A Comissão de Solução Consensual (CSC) constituída para atender a essa demanda contou com representantes indicados pelas partes diretamente envolvidas na discussão: Anatel, Ministério das Comunicações (MCom) e Sercomtel, além de auditores da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) e da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), ficando esta última unidade responsável pela coordenação e supervisão dos trabalhos.

3. Ao término das negociações, os representantes da Anatel, do MCom, da Sercomtel e da SecexConsenso manifestaram-se favoravelmente à solução consensual (peça 58) propondo a aprovação do termo de autocomposição elaborado.

4. No entanto, a AudComunicações divergiu dos termos do acordo e manifestou-se pela sua rejeição, fundamentalmente, por não haver manifestação formal da AGU sobre a análise de risco de demanda arbitral, cuja extinção teve valor de transação estimado em, aproximadamente, R\$ 69,8 milhões. Assim, propôs o arquivamento do processo, com fundamento no art. 7º, inciso III, c/c o art. 11, § 2º, da Instrução Normativa (IN) TCU 91/2022.

5. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), apesar de apontar a existência de três pontos controversos na transação, entende possível homologar a solução consensual, autorizando a assinatura do respectivo Termo de Autocomposição, condicionada à adoção prévia das seguintes providências:

a) incorporação do valor dos terrenos (R\$ 75.904.338,00) ao montante dos bens reversíveis; e

b) juntada aos autos, para análise: (i) da avaliação de risco, acompanhada de manifestação da AGU, sobre a valoração da desistência do procedimento arbitral; e (ii) da memória de cálculo do valor esperado relativo aos processos judiciais e administrativos identificados.

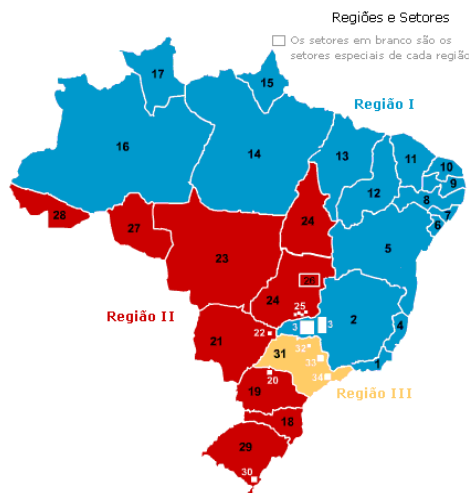
6. Procurei documentar todas as posições mais importantes em volta do debate, tendo reproduzido, em meu relatório, a seguinte sequência de pareceres: a) a instrução elaborada pela SecexConsenso; b) o posicionamento adverso da AudComunicações; e c) a manifestação do MP/TCU defendendo a adoção de condicionantes para a celebração do acordo.

7. Como a discussão envolve múltiplos aspectos, todos relevantes, procurei estruturar meu voto em tópicos e subtópicos que permitam uma melhor compreensão das diversas questões em exame, na tentativa de construir uma linha argumentativa que seja a mais clara possível e que possibilite demonstrar os motivos que conduziram à minha conclusão.

I – ADAPTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE STFC

8. Em 1998, após a publicação da Emenda Constitucional (EC) 8/1995, que extinguiu o monopólio estatal na prestação de serviços de telecomunicações, o Sistema Telebras foi privatizado. O serviço de STFC local, que era prestado por 27 operadoras estaduais, foi aglutinado e particionado em 3 grandes regiões, cobrindo todo o Brasil, exceto por pequenas áreas, atendidas pelas empresas Algar e Sercomtel, que não faziam parte originalmente do sistema Telebras. O serviço de longa distância, que

era prestado pela Embratel, foi adquirido, posteriormente, pela empresa Claro. Assim, em 2008, com a aquisição da Brasil Telecom pela Oi, passaram a existir 5 concessionárias de STFC no Brasil: Oi Telecomunicações S.A., responsável pelas regiões I e II, Telefônica (Vivo), responsável pela Região III, Claro, responsável pelo serviço de longa distância, além de Sercomtel e Algar Telecom. O mapa abaixo ilustra essa configuração:



STFC no Brasil – Observação: os setores em branco denotam as regiões atendidas pela Sercomtel e pela Algar Telecom.

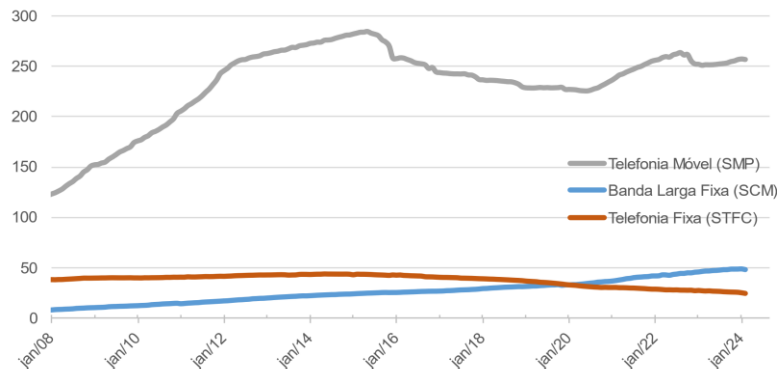
9. A mesma EC 8/1995 que suprimiu o monopólio estatal de telecomunicação admitiu, em relação à telefonia fixa, a prestação do serviço mediante dois regimes distintos. O primeiro, revestido de caráter público, é executado por intermédio de contratos de concessão e envolve, dentre outras obrigações:

- a) cumprimento de metas de universalização impostas pelo setor público;
- b) obrigações de continuidade do serviço;
- c) controle tarifário;
- d) pagamento de outorgas relativas à concessão.

10. Se, por um lado, o não cumprimento tempestivo dessas obrigações sujeita as concessionárias a sanções administrativas, por outro, foi-lhes assegurada a utilização dos bens das antigas operadoras necessários à prestação do serviço, mas com a condição de reverterem tais bens à União ao término da concessão.

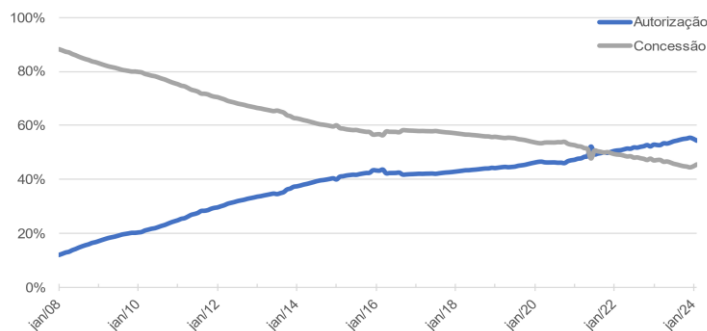
11. Em paralelo às concessões, também se admitiu a exploração dos serviços em regime privado, mediante autorização da agência reguladora, livre dos encargos envolvidos na prestação em regime público e com regras mais flexíveis. Ambos os regimes atuam em competição.

12. Apesar de o STFC ter sido a principal e mais importante forma de comunicação até meados da década de noventa, com o surgimento do telefone celular, formalmente denominado Serviço Móvel Pessoal (SMP), o paradigma da telefonia se alterou completamente. Particularmente nas últimas duas décadas, houve uma diminuição significativa na procura pelo STFC no Brasil, principalmente devido aos avanços tecnológicos na telefonia móvel e da oferta de conexões de banda larga. A existência de alternativas mais modernas, levou o serviço a um estado de obsolescência inevitável, deixando de ser considerado um serviço público essencial. Atualmente, o STFC é o serviço de comunicação que possui o menor número de usuários, conforme figura a seguir (em milhões de acessos):



Fonte: <https://informacoes.Anatel.gov.br/paineis/aceessos/telefonia-fixa>, acessado em 4/4/2024

13. Além disso, a participação de mercado das concessionárias (regime público) em relação às empresas autorizadas (regime privado) vem diminuindo ao longo do tempo, evidenciando uma mudança no panorama competitivo do setor, conforme ilustrado abaixo:



Fonte: <https://informacoes.Anatel.gov.br/paineis/aceessos/telefonia-fixa>, acessado em 4/4/2024

14. Os contratos de concessão celebrados em 1998, por ocasião da privatização do Sistema Telebras, encerraram sua vigência em 20/12/2025, data após a qual teria se tornado necessária a realização de novas licitações. Porém, diante do novo cenário determinado pelo progressivo desuso do STFC, da redução de sua essencialidade e da mudança do cenário competitivo, a Lei 13.879/2019 alterou a LGT para prever a possibilidade de adaptação dos contratos de concessão do STFC para passarem a ser autorizações.

15. Nesse sentido, foram incluídos os arts 144-A, B e C na Lei 9.472/1997 (LGT), que merecem ser integralmente reproduzidos por serem centrais à análise deste processo:

“Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, condicionada à observância dos seguintes requisitos:

I - manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência;

II - assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 144-B;

III - apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações previstas nos incisos I e II;

IV - adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências detidas pelo grupo empresarial da concessionária em termo único de serviços.

§ 1º Na prestação prevista no inciso I, deverão ser mantidas as ofertas comerciais do serviço adaptado existentes à época da aprovação da adaptação nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência.



§ 2º Ressalvadas as obrigações previstas nos incisos I e II, o processo de adaptação previsto no inciso IV dar-se-á de forma não onerosa, mantidos os prazos remanescentes das autorizações de uso de radiofrequências.

§ 3º A garantia prevista no inciso III deverá possibilitar sua execução por terceiro beneficiado, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações a ela associadas.

§ 4º O contrato de concessão deverá ser alterado para incluir a possibilidade de adaptação prevista no **caput** deste artigo.

§ 5º Após a adaptação prevista no **caput**, poderá ser autorizada a transferência do termo previsto no inciso IV, no todo ou em parte, conforme regulamentação da Agência, desde que preservada a prestação do serviço.

Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.

§ 1º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.

§ 2º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo.

§ 3º Os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência.

§ 4º Os compromissos de investimento mencionados neste artigo deverão integrar o termo previsto no inciso IV do art. 144-A.

§ 5º Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, seja às redes de alta capacidade de comunicação de dados, seja aos planos de consumo nos serviços de comunicações para usuários com deficiência, nos termos da regulamentação da Agência.

Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.” (grifos acrescidos).

16. É importante ressaltar que, nos termos do art. 144-A, a adaptação dos contratos depende de manifestação de interesse por parte da empresa. Caso a empresa não tivesse optado por essa solução, a concessão teria se encerrado em 31/12/2025. Nesse caso, a responsabilidade pela continuidade dos serviços, caso fosse necessária, dependeria de uma nova licitação ou da assunção de sua prestação diretamente pela União.

17. Porém, sob a ótica econômica, a adaptação mostra-se altamente vantajosa para as concessionárias. A mudança possibilita passarem do regime público, que, como mencionado, está sujeito a regras de universalização, continuidade, controle tarifário e onerosidade, para o regime privado, no qual o preço é livre e o serviço se submete à mínima intervenção e controle por parte da Anatel.

18. Como consequência das vantagens proporcionadas por essa migração de regimes, a lei estabeleceu a necessidade de se mensurar a diferença no valor econômico da exploração do serviço nas duas modalidades, revertendo o benefício econômico auferido pelas empresas com a mudança em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes de interesse do poder público.

19. As regras de adaptação dos contratos de concessão estabelecidos na lei foram regulamentadas pelo Decreto 10.402/2020, que atribuiu competência à Anatel para definir os procedimentos operacionais cabíveis. Em consequência, o Conselho Diretor da Anatel aprovou a



Resolução-Anatel 741/2021 que, entre outras medidas, estabeleceu a metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação.

20. Para viabilizar a aplicação da norma, a Anatel contratou o consórcio liderado pela empresa espanhola Axon Partners Group Consulting para realização de estudo, visando: (i) à identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; (ii) à análise da conformidade dos modelos de custos vigentes; e (iii) ao cálculo do valor econômico associado à adaptação do regime de outorga, para atendimento e implementação dos termos da Lei 13.879/2019.

21. Os resultados foram encaminhados pela Anatel ao TCU, que os examinou no âmbito do TC 036.367/2016-8. O Acórdão 516/2023 – Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou da matéria, expediu determinação e recomendação para a revisão dos valores. Em atendimento, a agência aprovou novos valores por meio do Acórdão-Anatel 162/2023-CD.

22. Das cinco concessionárias do STFC, quatro já celebraram acordo de adaptação de seus contratos, sendo que três acordos foram obtidos mediante conciliação efetivada por meio do TCU, conforme a tabela a seguir:

Empresa	Mediação	Acórdão	Relator	Valor Econômico
Oi	TCU	1.315/2024-Plenário	Ministro Jorge Oliveira	R\$ 5,8 bilhões
Telefônica	TCU	2.485/2024-Plenário	Ministro Jhonatan de Jesus	R\$ 4,5 bilhões
Algar	TCU	2.207/2025-Plenário	Ministro Walton Alencar	R\$ 0,24 bilhão
Claro	CCAF/AGU*	TC**-28/2025	n/a	R\$ 2,41 bilhões

* Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal

** Termo de Conciliação

23. No presente processo trataremos da análise da adaptação do contrato da empresa Sercomtel, a única das concessionárias originais do STFC que ainda não migrou para o regime privado.

II – A SERCOMTEL

24. A Sercomtel S.A. – Telecomunicações foi criada em 1964, primeiro como um departamento da Prefeitura Municipal de Londrina e depois como autarquia municipal, com o nome de Serviço de Comunicações Telefônicas de Londrina. Na década de 1990 foi transformada em sociedade anônima de economia mista e, finalmente, em 2020, foi privatizada.

25. De todas as empresas titulares de concessões de STFC é a com menor projeção espacial, cobrindo apenas os municípios de Londrina e Tamarana. Esse fato repercutiu nos termos da adaptação, uma vez que, ao contrário dos outros casos, se verificou a desnecessidade de manutenção do serviço de telefonia fixa pela operadora. A área abrangida pela empresa já possui concorrência adequada e, portanto, ela não opera como **Carrier of Last Resort** (CoLR) em nenhuma das localidades atendidas.

26. Outro aspecto que também distingue este processo dos demais está relacionado à vigência da concessão. Embora a vigência do contrato tenha expirado em dezembro de 2025, não houve tempo hábil para negociar sua adaptação. Com o objetivo de evitar discontinuidades regulatórias, a Anatel optou por promover prorrogação excepcional da concessão, de modo a assegurar a continuidade da prestação do serviço e a implementação ordenada das medidas previstas no acordo.

27. Em relação a esse ponto, todos os envolvidos na negociação admitiram a necessidade de um tratamento excepcional para mitigar riscos ao interesse público. Assim, a prorrogação da concessão limitada ao tempo exclusivamente necessário para a homologação do termo de autocomposição, não obstante ser uma solução heterodoxa, acabou se revelando como o caminho mais prudente, permitindo



ao Poder Público pleno controle sobre a implementação do acordo e garantindo a estabilidade da prestação do serviço.

28. Por fim, sob o viés econômico, o valor de referência da adaptação, obtido por meio da negociação, foi de cerca de R\$ 54,9 milhões, sendo R\$ 52 milhões em investimentos e R\$ 2 milhões envolvendo garantias. Os próximos itens abordarão os principais aspectos abrangidos pela proposta de Termo de Autocomposição.

III – A SOLUÇÃO CONSENSUAL

A – Síntese dos Termos Pactuados

29. A proposta de solução consensual apresentada contempla os seguintes efeitos:

a) a adaptação dos contratos de concessão de STFC da Sercomtel S.A. – Telecomunicações para autorização;

b) a realização de investimentos, na ordem de R\$ 54,9 milhões, envolvendo a implantação/modernização de SMP, com oferta da tecnologia 4G ou superior, em pequenas localidades e/ou comunidades rurais; e a implantação e manutenção da conectividade em banda larga em escolas públicas;

c) a extinção de processos judiciais sem decisão transitada em julgado propostos pela Sercomtel, envolvendo contratos de STFC;

d) a extinção dos processos administrativos abertos pela Anatel contra a Sercomtel e não transitados em julgado; e

e) a extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF, no qual a Sercomtel pleiteia indenizações estimadas em R\$ 250 milhões por supostos desequilíbrios contratuais.

30. Deve-se destacar que, diferentemente dos outros termos de autocomposição celebrados com concessionárias do STFC, não se conseguiu consenso na extinção de outro procedimento arbitral, proposto pela Sercomtel para discutir alegada insustentabilidade dos contratos de concessão. Este tópico será discutido em mais detalhes adiante.

31. Como já mencionado, a solução foi considerada adequada pela SecexConsenso e pelas demais partes envolvidas, mas foi objeto de ressalva específica pela AudComunicações, que propôs sua rejeição, e de alertas pelo MP/TCU, que condicionou sua homologação à adoção de medidas corretivas.

32. Para melhor compreender as vantagens e desvantagens do acordo, bem como os cenários que podem advir de cada um dos caminhos escolhidos, é necessário decompor e analisar a proposta em seus elementos mais importantes.

B – Viabilidade da Solução Consensual

33. O primeiro aspecto que merece ser discutido na análise deste processo é a existência de um normativo que regula a adaptação das concessões de STFC em autorizações e que não está sendo plenamente aplicado no caso concreto.

34. Apesar de todos os cuidados tomados pela Anatel, que incluíram a realização de consulta pública prévia e ainda a contratação de empresa de consultoria para levantamento dos valores e a validação dos estudos pelo TCU, por meio do Acórdão 516/2023 – Plenário, a metodologia de cálculo aprovada pelo Acórdão-Anatel 162/2023-CD para apuração do valor econômico vem sendo questionada pelas concessionárias.

35. Além disso, existem outros conflitos relacionados à execução dos contratos de STFC. Dentre eles, destaco o Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF/CCI, instaurado em 2020 perante a Câmara de Comércio Internacional, por meio do qual a concessionária pleiteia o reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos de concessão. Outra solicitação de constituição de



procedimento arbitral, feita em 2024. questiona a sustentabilidade dos contratos. Este novo procedimento será instaurado perante a Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC).

36. Adicionalmente, após a formação da comissão, identificou-se a existência de diversos processos judiciais e administrativos, sem decisão definitiva, entre Sercomtel e Anatel envolvendo o STFC, que perfazem cerca de R\$ 27 milhões em favor da União.

37. Nesse cenário, uma vez reconhecida a existência de incertezas jurídicas relevantes e situação contenciosa envolvendo a aplicação do regulamento aprovado, entendo cabível a adoção de solução consensual como meio de pacificar os litígios e reduzir os riscos a que a Administração está exposta.

38. Superada essa preliminar, observo que a LGT, ao prever a possibilidade de adaptação das concessões, estabeleceu três condições que entendo terem sido endereçadas pela solução consensual: (i) manutenção da prestação do serviço nas situações sem alternativas adequadas; (ii) realização de investimentos proporcionais ao benefício econômico resultante da adaptação; e (iii) apresentação de garantias que assegurem a realização desses compromissos.

39. A lei menciona uma quarta condição, relativa à unificação, em termo único de serviços, do STFC com eventuais autorizações de uso de radiofrequências detidas pela concessionária, mas essa hipótese não tem relevância na presente análise, podendo ser ignorada.

40. Passo ao exame do acordo sob o ponto de vista das três diretrizes estabelecidas na LGT.

III.1 – Manutenção dos Serviços Essenciais

41. O inciso I do art. 144-A da LGT estabelece como condição para a adaptação das concessões do STFC a “*manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência*”.

42. Como já mencionado, a Sercomtel apresenta uma particularidade geográfica e concorrencial. A área de concessão da empresa restringe-se a apenas dois municípios no estado do Paraná, onde já existe competição adequada.

43. Diante da constatação de que não existem “áreas de sombra” ou localidades em que a concessionária atua na função de Prestadora de Último Recurso (CoLR), não se verificou a necessidade regulatória de impor obrigações de manutenção do serviço legado.

III.2 – Compromissos de Investimentos

44. A segunda condição para a adaptação das concessões do STFC estabelecida pela LGT e prevista no seu art. 144-A, inciso II, é “*a assunção, pela requerente, de compromissos de investimento*”. Essa, com toda certeza, é a questão mais complicada e a que suscita mais controvérsias no âmbito do processo de adaptação.

45. As diretrizes para o dimensionamento do investimento a ser feito estão descritas no art. 144-B da lei, que, por didatismo, voltaremos a reproduzir:

“Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.

§ 1º O valor econômico referido no caput deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.

§ 2º O valor econômico referido no caput deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo.



§ 3º Os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência.

§ 4º Os compromissos de investimento mencionados neste artigo deverão integrar o termo previsto no inciso IV do art. 144-A.

§ 5º Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, seja às redes de alta capacidade de comunicação de dados, seja aos planos de consumo nos serviços de comunicações para usuários com deficiência, nos termos da regulamentação da Agência.” (destacamos).

46. De forma sintética, a lei prevê que seja mensurada a vantagem econômica que a concessionária auferirá ao alterar o regime de prestação dos serviços para autorização e que esses valores sejam aplicados em investimentos que favoreçam a diminuição das desigualdades regionais e o acesso das pessoas com deficiência.

III.2.a – Valor Econômico da Adaptação

47. O valor da adaptação foi inicialmente avaliado pela Anatel, com o auxílio de consultores externos, em R\$ 227,5 milhões, como detalhado a seguir:

Componente	Valor	Descrição
A1	R\$ 763.460,80	Valor econômico associado às obrigações já assumidas pelas concessionárias e que deveriam ser cumpridas até o final da concessão.
A2	R\$ 0,00	Valor econômico associado às obrigações que deveriam ser cumpridas até o final da concessão se o contrato se mantivesse.
B1	R\$ 288.928,00	Saldo da desoneração do ônus contratual bienal do STFC.
B2	R\$ 19.742,00	Saldo da desoneração do Fator X.
C	R\$ 226.431.164,00	Valor dos bens reversíveis (valor com base na RBR 2019, reavaliado e aplicado o fator de compartilhamento)
TOTAL	R\$ 227.503.294,80	

48. Esses valores foram apurados em julho de 2023 e refletem as condições verificadas à época. No âmbito da comissão de solução consensual os índices foram revistos e atualizados. Passo a detalhar os respectivos valores.

49. O componente A1 diz respeito a (i) eventuais revisões tarifárias; (ii) eventuais compromissos não adimplidos de PGMU IV; e (iii) compromissos do PGMU V que deixariam de ser exigíveis em caso de adaptação.

50. Ocorre que a Anatel atestou o pleno cumprimento, pela Sercomtel, das obrigações referentes aos PGMU IV e V. Devido à migração da concessão do STFC para o regime de autorização, a empresa não terá mais a obrigação de manter o atendimento dos municípios e localidades elencados nas metas previstas no PGMU V. Sob estas novas premissas de cálculo, o saldo atualizado da componente A1 seria, portanto, zero.

51. O componente A2 contempla o valor econômico associado às obrigações que seriam devidas até o final da concessão, caso o contrato não fosse adaptado. Nessa linha, a única diferença entre os Componentes A1 e A2 reside no estado de andamento da apuração dessas obrigações. Dessa forma, o componente A2 permanece sendo zero.

52. Por sua vez, o componente B1 deriva da obrigação, prevista na Cláusula 3.3 dos contratos vigentes, de recolhimento à União, a cada dois anos (em exercícios ímpares), de 2% da receita líquida

do STFC auferida no ano anterior. No caso específico da Sercomtel, a Anatel informou que a apuração do valor referente a 2025 tramita no Processo 53500.097128/2024-99.

53. Apesar do referido processo estar sobrestado em virtude das tratativas para a solução consensual, a área técnica da agência sinalizou a existência de um saldo devedor de R\$ 584.794,30. Porém, considerando que o procedimento ordinário de cobrança já foi iniciado e que a empresa já principiou a realização dos pagamentos, a Anatel entende ser mais adequado que a quitação siga seu rito usual, não tendo a dívida sido incorporada ao cálculo da adaptação. Em consequência, para fins do cálculo de adaptação, o valor de B1 foi considerado como zero.

54. O componente B2 refere-se à eventual desoneração decorrente da não incidência do Fator X, mecanismo que impõe limites às tarifas máximas dos planos básicos de chamadas locais e de longa distância (nacional e internacional). O impacto financeiro deste item, de R\$ 19.742,00, já se mostrava materialmente irrelevante frente ao saldo total da adaptação no primeiro levantamento realizado. Além disso, esse valor tende a diminuir em face da exiguidade do prazo remanescente de concessão. Assim, a Anatel decidiu desconsiderar esse componente, por uma questão de racionalidade.

55. Conclui-se, dessa forma, que o valor da adaptação se resume ao Componente C, referente aos bens reversíveis.

56. Para o cálculo do componente C, optou-se pela utilização da Relação de Bens Reversíveis (RBR) apurada em 2023, em oposição ao levantamento original, que se baseou na RBR de 2019. Tomou-se, ainda, o cuidado de depreciar os ativos contidos na RBR 2023 até o mês de agosto de 2025.

57. Ao contrário de outros processos de adaptação, em que as informações dos Bens Reversíveis eram totalmente desatualizadas e não confiáveis, a abordagem adotada nesta negociação assegurou que a avaliação dos ativos fosse feita com base em informações precisas e atualizadas, refletindo de forma mais fidedigna o valor real dos bens.

58. Apresentam-se, na tabela a seguir, os resultados obtidos em decorrência do processo de atualização das bases de dados, depreciação e reavaliação dos grupos de itens do ativo para o inventário de bens reversíveis da Sercomtel.

Tipo do Item	Valor Final (Código em R)
Dutos	R\$ 17.579.492,33
Edifícios	R\$ 37.343.955,89
Equipamentos	R\$ 882.119,97
Fibra	R\$ 9.083.873,48
Postes	R\$ 54.494,59
Sem Reavaliação	R\$ 32.327.786,63
Torres	R\$ 4.598,42
TUP	-
PGMU	-
Total	R\$ 97.276.321,32

59. O valor final atualizado para o componente C e, em síntese, para o valor econômico da migração foi fixado em R\$ 97,3 milhões.

III.2.b – Valor Econômico dos Investimentos

60. As contrapartidas a serem prestadas pela Sercomtel para a adaptação de sua concessão estão consubstanciadas nos seguintes compromissos:

Compromissos	Valor Estimado (R\$ milhões)
Compromissos de investimentos	R\$ 52.746.912,93



Garantias de cumprimentos das obrigações	R\$ 2.135.856,00
Extinção, por renúncia, do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF	n/a
Total	R\$ 54.882.768,93

61. Em termos sintéticos, os compromissos de investimentos previstos na proposta de acordo são:

i) implantação de SMP, com oferta da tecnologia 4G ou superior, em pequenas localidades, comunidades rurais ou de baixa renda; e

ii) manutenção ou implantação de rede de acesso externa e interna (Wi-Fi) em 5 escolas públicas.

62. As localidades atendidas estão detalhadas nos apêndices A e B do Termo de Autocomposição. Todos os projetos têm VPL negativo e atendem às condicionantes impostas pelo Regulamento de Adaptação (Resolução Anatel 741/2021), com uma exceção.

63. O art. 16, § 4º, da Resolução Anatel 741/2021 bem como o art. 7º, § 6º, do Decreto 10.402/2020 determinam que, no mínimo, 50% dos compromissos de investimento sejam realizados nas regiões Norte e Nordeste. No presente Termo de Autocomposição, esta regra não foi aplicada.

64. Como a empresa possui uma área de cobertura extremamente reduzida e restrita à região Sul, a imposição de compromissos de investimento em regiões distantes de sua base de operação se revelaria contrária ao interesse público, na medida em que exigiria a construção de uma volumosa infraestrutura básica naquela região, que drenaria a maior parte dos recursos, restando apenas um pequeno valor residual para a efetiva prestação de serviços à população.

65. Todos os envolvidos concordaram que essa excepcionalidade se encontra devidamente motivada e é necessária para maximizar o impacto social dos investimentos.

III.2.c – Encontro de Contas

66. Em síntese, a proposta de autocomposição consolida, de um lado, um benefício econômico para a empresa Sercomtel estimado em R\$ 124,7 milhões. Este montante é constituído pelo somatório do valor econômico da migração (R\$ 97,3 milhões) e da extinção dos passivos decorrentes de processos judiciais e administrativos incluídos na negociação (R\$ 27,4 milhões) (peça 25, p. 11).

67. Em contrapartida, a concessionária assumiu obrigações que compreendem a realização de investimentos estimados em R\$ 54,9 milhões, bem como a desistência integral do processo arbitral em curso, no qual pleiteava a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

68. O Ministério das Comunicações e a Anatel manifestaram-se sobre o interesse público na celebração da avença, reforçando que o acordo permite: (i) a conversão de créditos de baixa liquidez em infraestrutura real; (ii) a extinção de um cenário de litigiosidade, que ameaça a sustentabilidade da prestação do serviço; (iii) a desoneração da União do ônus de fiscalizar obrigações de serviço em franco declínio de demanda.

III.2.d – Procedimentos Arbitrais

69. Uma vertente da solução consensual que merece ser destacada é o escopo da pacificação de litígios arbitrais. O Termo de Autocomposição prevê a extinção do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF (que discute o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão), mas exclui expressamente de sua abrangência o procedimento arbitral que será proposto pela Sercomtel para questionar a sustentabilidade da concessão.

70. Sobre esse ponto, a AudComunicações fez as seguintes colocações:



“106. A análise dos autos revela que essa exclusão não foi acidental, mas sim uma condição necessária para a viabilidade do acordo. Durante as tratativas na Comissão de Solução Consensual, a Sercomtel apresentou uma estimativa de valor para esse pleito de sustentabilidade na ordem de R\$ 725 milhões. Somado aos R\$ 250 milhões da arbitragem de reequilíbrio, a pretensão total da empresa alcançava cifras próximas a R\$ 1 bilhão.

107. Houve, portanto, um ‘forte desalinhamento’ entre as expectativas econômicas das partes. Enquanto a União avaliava que o ‘encontro de contas’ (saldo da adaptação vs. riscos judiciais) resultaria em um crédito a seu favor, a concessionária vislumbrava um vultoso saldo credor. Reporta-se, então, que a discrepância de valoração quanto ao tema da sustentabilidade mostrou-se intransponível dentro do prazo e do rito da SecexConsenso.

108. Diante desse impasse, a solução construída foi pragmática: segregar o litígio. As partes concordaram em retirar o tema da sustentabilidade da mesa de negociação para viabilizar o consenso nos demais pontos (adaptação, investimentos e extinção da arbitragem de reequilíbrio). O Relatório da Comissão registra que esse foi ‘o único caminho viável para a solução das controvérsias’ (peça 25, p. 14).

109. Juridicamente, essa opção foi materializada nas cláusulas de quitação e renúncia do Termo (Cláusulas 6.1, 6.2 e 7.3), que ressaltam explicitamente o direito da Sercomtel de prosseguir com a discussão sobre a sustentabilidade em sede própria.

110. Avalia-se que essa estratégia, embora mantenha ativo um passivo contingente para a União, foi acertada para o propósito da autocomposição. Ela permitiu destravar a migração da outorga e viabilizar cerca de R\$ 54,9 milhões em investimentos imediatos, além de extinguir um litígio arbitral em curso (o de reequilíbrio). Tentar abarcar a totalidade dos pleitos da concessionária, dada a distância nas avaliações de risco, provavelmente teria inviabilizado qualquer acordo, mantendo o cenário de incerteza jurídica e a ausência de investimentos.” (destaquei).

71. A decisão de excluir eventual processo arbitral da discussão foi assumida por todas as partes como a melhor solução em face do total desalinhamento de expectativas quanto ao seu eventual resultado. Mesmo assim, a Administração avaliou que sua exclusão do acordo não traz riscos relevantes do ponto de vista do interesse público.

72. Nesse contexto, e considerando que essa opinião foi partilhada também pela unidade especializada e pelo MP/TCU, julgo desnecessário fazer qualquer ressalva a essa decisão.

IV – DISCORDÂNCIA DA AUDCOMUNICAÇÕES

73. O parecer elaborado pela AudComunicações analisa em profundidade todos os aspectos da solução consensual obtida. Ainda que sua manifestação destaque vários pontos de atenção, pode-se dizer que o cerne de sua discordância está relacionado à forma como a extinção do procedimento arbitral foi considerada em termos monetários e à ausência da devida fundamentação para essa assunção.

74. Nesse particular, a unidade especializada fez as seguintes considerações:

“175. Um dos pilares centrais da proposta de solução consensual em análise reside na extinção do Procedimento Arbitral CCI 26.819/PFF, movido pela Sercomtel contra a Anatel. Conforme relatado pela Comissão, a concessionária estima o valor da causa em aproximadamente R\$ 250 milhões. No arranjo final da autocomposição, infere-se que o valor implícito atribuído à extinção desse litígio — funcionando como uma ‘moeda de troca’ para a redução do saldo devedor da adaptação — gira em torno de R\$ 69,8 milhões (124,7 milhões menos 54,9 milhões), conforme deduzido da modelagem financeira apresentada nesta seção.

176. A extinção da arbitragem traz consigo a redução de incertezas, de custos com manutenção de litígios e de insegurança jurídica para a União, assim como assegura a concretização de investimentos setoriais decorrentes da proposta de solução consensual ora em análise. Entretanto, a despeito da natureza complexa de tais elementos, a aferição da vantajosidade econômica do ajuste exige que o valor atribuído a essa renúncia seja devidamente quantificado e lastreado em evidências técnicas.

(...)



178. *Um óbice instrutório intransponível reside na manifestação da Advocacia-Geral da União (Peça 41). O parecer jurídico menciona uma avaliação de risco elaborada pela Equipe Nacional de Arbitragens (Earb), a qual supostamente daria suporte aos valores transacionados no âmbito do litígio arbitral. Todavia, tal documento não foi acostado aos autos, privando o controle externo de conhecer as premissas, as probabilidades de êxito e os critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel.”*

75. Como destacado pela SecexConsenso, essa também foi a razão central da sua oposição a outros dois casos de solução consensual no setor de telefonia, aprovados pelos Acórdãos 2.485/2024-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) e 2.207/2025-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

76. A controvérsia foi objeto de preocupação por parte do Ministro Jhonatan de Jesus, que buscou informações junto à Advocacia-Geral da União para formular o voto que conduziu o Acórdão 2.485/2024-Plenário. Na oportunidade, o eminente relator fez o seguinte registro:

“173. Anoto que a presente solução consensual, ao envolver a extinção de procedimento arbitral de tamanha envergadura, configura situação inédita no âmbito de processos de mesma natureza conduzidos por este Tribunal. Tal fato reforça a necessidade de cautela adicional no exame da proposta, conforme frisado pela AudComunicações (peça 64, pp. 29-33) e pela SecexConsenso (peça 81, p. 24).

*174. Considerando a magnitude dos valores envolvidos e o impacto do presente Termo de Autocomposição, submeti sua minuta para manifestação prévia do Advogado-Geral da União, particularmente em relação à valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita frente ao Procedimento Arbitral CCI 26.383/PFF, nos termos do art. 131 da Constituição Federal c/c o art. 4º, inciso VI, da Lei Complementar 73/1993 e do art. 1º, **caput** e § 4º, da Lei 9.469/1997 c/c o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.201/2020.*

175. Em 18/11/2024, o Ministro-Chefe Substituto da Advocacia-Geral da União encaminhou a este Tribunal a autorização para celebração do Termo de Autocomposição (peça 116), fundamentada em pareceres exarados pelo Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal, pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Comunicações e pela Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel.

*176. No expediente, são justificadas as razões pelas quais não foi realizada manifestação específica em relação à valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita frente ao Procedimento Arbitral CCI 26.383/PFF, **in verbis**:*

‘Acrescento, ademais, em atendimento à determinação do Ministro-Relator, que não foi realizada por este Advogado-Geral da União substituto uma manifestação prévia ‘particularmente em relação a sua Cláusula 8ª e a valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita frente ao Procedimento Arbitral CCI 26.383/PFF.’ Isso porque a previsão legal do art. 1º da Lei 9.469/1997 é para aprovar o acordo. Caso se pretenda avaliá-lo ‘em fatias’, não se estará mais em um procedimento de concessões recíprocas, em que a suposta ‘perda’ em uma das variáveis da equação é, na perspectiva de uma das partes, compensada pelos ‘ganhos’ em outras variáveis. Seria, em verdade, uma imposição de vantagem para a Administração em todas as variáveis do acordo.

Ademais, conforme consignada expressamente pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal (itens 145 a 147 da manifestação) a inexistência de precedentes sobre o tema, judiciais ou mesmo arbitrais, já são razão suficiente para embargar a avaliação do tópico, por um lado. Por outro lado, a vantajosidade do acordo, em perspectiva global, que ora se afirma ao autorizá-lo, por certo, será avaliada com ainda maior cautela pelo próprio Plenário do Tribunal de Contas da União.’

177. Em anexo a essa resposta, foi enviado o mencionado parecer exarado pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal, que aponta inconsistências nas estimativas feitas pela Anatel na valoração atribuída ao potencial de condenação a que a União está sujeita no âmbito do procedimento arbitral, em razão do ‘descompasso de algumas premissas utilizadas frente aos parâmetros adotados nas teses jurídicas de defesa da agência reguladora no procedimento arbitral’.

178. Apesar de apontar as falhas, o órgão entende, contudo, que perquirir qual o montante correto para cada pleito submetido pela Telefônica no âmbito da arbitragem demandaria análise



eminentemente técnica que escapa de sua competência, até mesmo porque não houve a discussão dessas quantias entre as partes no âmbito daquele procedimento. Transcrevo, por sua pertinência, excerto do referido parecer (peça 114, pp. 23 e 25):

‘Neste cenário, pelas divergências e dificuldades detectadas, considerando o Informe 4/2024/SCP, principalmente em cotejo com as premissas defendidas pela Anatel no bojo do procedimento arbitral, conclui-se não ser possível, no estrito escopo desta manifestação jurídica, se atestar a vantajosidade do acordo se considerados aspectos exclusivamente econômicos. Tal impossibilidade deriva diretamente do fato de não estarem devidamente refletidas nos cálculos apresentados as teses sustentadas no procedimento arbitral.

Ocorre, entretanto, que se adere integralmente às afirmações já feitas neste processo de negociação, no sentido de que a análise da vantajosidade de um acordo complexo como o que se pretende desenhar, por certo, vai além de aspectos econômicos.

(...)

Do que foi explorado até o momento quanto à vantajosidade do acordo proposto, podemos extrair duas conclusões parciais. Em primeiro lugar, os benefícios do prosseguimento do acordo para a União são concretos e suficientemente demonstrados nos autos, especialmente quando considerados aspectos sociais e de segurança jurídica. Por outro lado, na estrita esfera de competência desta Procuradoria, e devido à ausência de expertise técnica necessária, não é possível se afirmar que os cálculos apresentados quanto aos valores envolvidos refletem a realidade das teses discutidas no procedimento arbitral.

Assim, propõe-se o envio ao Advogado-Geral da União, ainda que sem uma conclusão definitiva sobre a vantajosidade, a fim de que seja avaliado se os elementos constantes dos autos são suficientes para embasar a viabilidade do acordo.’

179. Foi também remetido a este Tribunal parecer do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, que conclui pela vantajosidade dos valores do acordo, considerando a correspondência entre os créditos da Anatel e as obrigações assumidas pela concessionária. Essa vantajosidade torna-se ainda mais evidente, segundo o departamento, ao se considerar a possibilidade de saldo potencialmente desfavorável na arbitragem. O parecer também examina outros fatores que reforçam essa avaliação positiva sobre o acordo, conforme o trecho a seguir (peça 108, p. 27):

‘Assim, o acordo, para além dos valores pecuniários, atende sobretudo ao critério de segurança jurídica, ao eliminar incertezas quanto à destinação dos bens reversíveis, encerrar as controvérsias constantes dos processos judiciais e administrativos relativos aos contratos de concessão do STFC, bem como afastar o risco de uma condenação vultosa em procedimento arbitral em desfavor da Anatel. De mais a mais, o termo observa aspectos de economicidade, com a eliminação dos custos dos processos judiciais e administrativos, bem como a satisfação ao interesse público, materializado pela manutenção do serviço de voz e pelos compromissos de investimento em áreas com reduzida atratividade para o mercado no importe de R\$ 4 bilhões, conforme diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo.’

180. Sendo assim, entendo que as manifestações aduzidas pela AGU se mostram suficientes para o prosseguimento do feito no âmbito do TCU, porquanto confirmam a vantajosidade do acordo.”

77. Observa-se, portanto, que a pretensão manifestada pela AudComunicações, de que o processo seja previamente instruído com manifestação formal da AGU sobre os riscos envolvidos e os resultados estimados nos processos arbitrais, apesar de estar aderente à lógica cartesiana dos processos de controle externo, não se coaduna com a prática das disputas judiciais e, por via reflexa, das soluções consensuais em que esses litígios são transacionados.

78. A Advocacia-Geral da União (AGU) tradicionalmente apresenta resistência ou limitações na emissão de pareceres que quantifiquem “valores em risco” ou definam “chances de êxito” (prognósticos de vitória ou derrota) de forma definitiva. Essa postura não é uma simples recusa, mas fundamenta-se em critérios técnicos, normativos e estratégicos.

79. Além do elevado grau de incerteza do processo judicial ou arbitral, marcado, por vezes, pela ausência de precedentes ou instabilidade jurisprudencial, ainda existe a necessidade de se manter sigilo estratégico sobre as teses defensivas e suas eventuais fragilidades.



80. É importante ressaltar que os riscos inerentes à ausência de quantificação formal dos processos são minorados com a presença de integrantes da AGU na mesa de negociação e da manifestação formal do órgão em relação à aprovação do acordo. Apesar de não haver uma avaliação isolada dos riscos de cada litígio, subsiste uma análise técnico-jurídica global, capaz de validar a presença de interesse público no contexto da autocomposição pretendida.

V - RESSALVAS DO MP/TCU

81. Não obstante o MP/TCU ter destacado a qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da CSC e o histórico de satisfatório cumprimento das obrigações contratuais por parte da Sercomtel, registrou as seguintes ressalvas quanto aos resultados alcançados.

V.1 – Exclusão do valor dos terrenos no cálculo do valor econômico da adaptação

82. O MP/TCU apontou que o valor dos terrenos, estimado em R\$ 75.904.338,00, foi excluído do cálculo do valor econômico da adaptação, conforme registrado na Relação de Bens Reversíveis (RBR) de julho de 2023. Essa exclusão não teria sido justificada nos autos, afetando a precisão do cálculo e a definição dos compromissos de investimento e garantias associados.

V.2 – Ausência de avaliação de risco detalhada

83. Em linha com as considerações feitas pela AudComunicações, o Ministério Público destacou a falta de uma avaliação de risco detalhada, que deveria conter as premissas, probabilidades de êxito e critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel. Essa ausência impede o controle externo de avaliar adequadamente a relação entre o risco jurídico do litígio e os valores dispensados pelo erário.

V.3 – Falta de memória de cálculo para processos judiciais e administrativos

84. O MP/TCU observou que não foi apresentada a memória de cálculo que justificasse o valor estimado de R\$ 27,4 milhões associado à extinção de processos judiciais e administrativos. Essa ausência inviabiliza a análise técnica sobre a aceitabilidade e razoabilidade do valor atribuído à extinção desses processos.

85. Em face dessas considerações, o MP/TCU avaliou que existem condições para que se autorize a homologação do acordo, as quais incluem a adoção prévia das seguintes providências:

“a) incorporação, ao valor econômico da adaptação, do valor dos terrenos (R\$ 75.904.338,00) registrado no Informe de Cálculo do Valor Econômico da Sercomtel - julho de 2023, operando-se os correspondentes ajustes no rol de compromissos de investimento e nas respectivas garantias;

b) juntada aos autos, para análise:

b.1) da avaliação de risco mencionada à peça 41, contendo as premissas, probabilidades de êxito e critérios periciais utilizados para valorar a desistência da arbitragem pela Sercomtel, acompanhada de manifestação da AGU acerca da relação entre o risco jurídico do litígio em tela e os valores dispensados pelo erário;

b.2) da memória de cálculo que abalizou a estimativa de êxito e o valor esperado relativos aos processos judiciais e administrativos listados nos Apêndices A e B da minuta do Termo de Autocomposição.”

86. Quanto à ausência de incorporação do valor dos terrenos na Relação de Bens Reversíveis, a Anatel, por meio do Informe 30/2026/SUE (peça 67), prestou os seguintes esclarecimentos:

“3.4. A razão de não haver valor correspondente a terrenos na RBR 2024 é o fato de as rubricas de edifícios e terrenos terem sido condensadas em uma única rubrica denominada ‘EDIFÍCIOS’. Considerando que edifícios e terrenos utilizam a mesma base de índices para atualização de seu valor contábil líquido, tal mudança não impacta o valor final obtido do saldo econômico da adaptação, ao mesmo tempo em que facilita o trabalho de reavaliação contábil dos ativos, pois permite utilizar a classificação de

ativos obtida diretamente do inventário, o qual, por sua vez, não diferencia entre edifícios e terrenos, mas utiliza o termo 'IMOV' de forma indiscriminada.

3.5. A RBR 2019 possuía os seguintes tipos de classificação: OUT, ARC, CFO, CMP, CX, DUSO, DUT, EE, ET, IET, IMOV, POS, TORRE, TRAN e TUP. Dentre esses tipos, o termo 'IMOV' faz referência a edifícios e terrenos. A consultoria Axon havia subclassificado esse tipo em 'EDIFÍCIOS' e 'TERRENOS', conforme critérios próprios. No entanto, tal subclassificação era submetida à mesma base de índices de reavaliação de ativos, de modo que sua aplicação se restringia meramente à finalidade informacional.

(...)

3.7. Considerando esse contexto, vale mencionar que a RBR 2024 possui os seguintes tipos de classificação: OUT, ARC, TRAN, EE, CX, TUP, POS, CMP, DUT, CFO, IET, IMOV, TORRE e DUSO. Ou seja, também a RBR 2024 classifica previamente os edifícios e terrenos apenas sob o termo 'IMOV', assim como se fazia na RBR 2019.

3.8. Portanto, para o recálculo do valor da adaptação utilizando a RBR 2024, e com vistas a simplificar os procedimentos, utilizou-se apenas a classificação previamente disponível na RBR – o tipo 'IMOV' –, reclassificando-a como 'EDIFÍCIOS'. Com isso, passou-se a dispor apenas do tipo 'EDIFÍCIOS' para agregar, na totalidade, todos os valores correspondentes a 'EDIFÍCIOS' e 'TERRENOS', razão pela qual não se replicou o valor.”

87. Como se depreende da explicação fornecida pela agência, a categoria “Edifícios” lançada na RBR 2024 acabou, por questões de ordem prática, incorporando tanto os ativos relativos às edificações quanto os terrenos. Não existe, portanto, a omissão apontada pelo MP/TCU, podendo esse ponto ser considerado sanado.

88. Quanto à ausência de avaliação de risco detalhada para valorar a desistência da arbitragem promovida pela Sercomtel, cabem as mesmas considerações feitas em relação ao apontamento idêntico registrado pela AudComunicações.

89. O mesmo raciocínio pode ser estendido em relação à falta de memória de cálculo para processos judiciais e administrativos. Em reforço a esse entendimento, reproduzo aqui as considerações feitas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues ao apreciar a SSC da Algar Telecom (Acórdão 2.207/2025 – Plenário), em que se ressalta a capacidade da Anatel de estimar seu valor nominal por meio de juízo de probabilidade ou razoabilidade de recuperação:

“O saldo relativo aos ‘processos administrativos e judiciais’, no valor de R\$ 283.795.043,59, relaciona-se ao valor sendo buscado pela União em processos administrativos e judiciais associados exclusivamente à prestação do STFC, mas ainda não julgados em definitivo.

A Anatel, no âmbito da negociação, considerou desconto na forma de percentual a ser aplicado ao valor dos processos judiciais e administrativos, a inclusão da rubrica ‘Desconto nos processos’, com valor negativo.

A AudComunicações questiona esse procedimento e aduz que a metodologia adotada pela Anatel careceria ‘de expressa previsão e amparo legal em sua esfera de competência’ e que a transação de créditos públicos exigiria ‘rito e competência definidos em lei, usualmente atribuída a órgãos específicos da Advocacia Pública Federal’. Concluiu, assim, que não haveria embasamento jurídico para considerar válido esse valor.

Nessa questão, me alinho às conclusões da SecexConsenso e do MPTCU.

*A avaliação de ações judiciais por meio da probabilidade de sucesso é a forma padrão adotada na contabilidade, tanto para a realização de provisões contábeis como em processos de **valuation**, em que o valor econômico de uma empresa ou empreendimento, apurado por meio do fluxo de caixa descontado, é ajustado para refletir determinadas características, incluindo possíveis ganhos e perdas com ações judiciais.*

A Anatel nada mais fez que ajustar o valor nominal dos processos por algum juízo de probabilidade ou razoabilidade de recuperação.

Quanto à competência exclusiva da AGU para transigir em relação a valores devidos, novamente assiste razão à SecexConsenso e ao MPTCU no sentido de que não há qualquer impropriedade,



uma vez que, se homologado pelo TCU, o acordo deveria ser remetido para análise da AGU, previamente à sua celebração.

Não é demais repisar a manifestação da AGU no processo de solução consensual da Telefônica Brasil S.A., ocasião em que aquele órgão sustentou caber-lhe se manifestar sobre a aprovação do acordo, mas não o avaliar em fatias pois, se assim fosse, 'não se estará mais em um procedimento de concessões recíprocas, em que a suposta 'perda' em uma das variáveis da equação é, na perspectiva de uma das partes, compensada pelos 'ganhos' em outras variáveis. Seria, em verdade, uma imposição de vantagem para a Administração em todas as variáveis do acordo'."

VI – CONCLUSÃO

90. Apesar de ter sido o principal meio de comunicação até a década de 90, o STFC vem sendo continuamente substituído por tecnologias mais recentes, em particular pelo telefone celular (SMP). Hoje, o STFC responde por um percentual muito pequeno de acessos, tendo sua essencialidade sido reduzida de forma drástica, não se justificando mais a prestação do serviço no regime público, como concessão.

91. Nesse contexto, a LGT foi alterada para que se permitisse a extinção antecipada e a adaptação das atuais concessões em autorizações, desde que solicitada pela concessionária e atendidas as seguintes condicionantes: i) continuidade dos serviços considerados necessários; ii) reversão do benefício econômico auferido pelas concessionárias em consequência da adaptação em investimentos de interesse público; e iii) prestação de garantias de implemento das duas condições anteriores.

92. A Anatel formulou a presente solicitação de solução consensual com vistas a possibilitar a adaptação dos contratos da empresa Sercomtel, a última concessionária a ter sua concessão transformada em autorização.

93. Apesar de contar com a concordância da empresa, da Anatel, do Ministério das Comunicações e da SecexConsenso, o termo de autocomposição formulado foi contestado pela AudComunicações e pelo Ministério Público junto ao TCU, que, respectivamente, se manifestaram pela sua rejeição e pela sua assinatura com condicionantes. As ressalvas apontadas nesses pareceres encontram-se devidamente afastadas ou justificadas em meu voto.

94. Desse modo, não havendo mais óbices à celebração do acordo, manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento formulada pela SecexConsenso, no sentido de:

a) aprovar a proposta contida do Relatório da Comissão de Solução Consensual, autorizando a assinatura do respectivo termo de autocomposição;

b) retirar o sigilo dos presentes autos, com exceção das peças 25, 26, 38, 39, 41, 54, 58 e 67, com o objetivo de resguardar informações comerciais privadas, as estratégias processuais e os interesses da União;

c) autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição;

d) comunicar os interessados do decidido; e

e) arquivar estes autos.

Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator



ACÓRDÃO Nº 1144/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.748/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual
3. Interessados: Agência Nacional de Telecomunicações e Sercomtel S.A. – Telecomunicações (01.371.416/0001-89)
4. Unidades: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Ministério das Comunicações (MCom)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual, formulada pela Agência Nacional de Telecomunicação (Anatel) com o objetivo de fixar os termos para a transformação do contrato de concessão do Sistema de Telefonia Fixa Comutada (STFC) celebrado com a empresa Sercomtel S.A. – Telecomunicações em autorização, conforme previsão contida na Lei Geral de Telecomunicações,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 11 a 13 da Instrução Normativa-TCU 91/2022 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. aprovar a proposta da Comissão de Solução Consensual, autorizando a assinatura do respectivo termo de autocomposição;
- 9.2. retirar o sigilo dos presentes autos, com exceção das peças 25, 26, 38, 39, 41, 54, 58 e 67, com o objetivo de resguardar informações comerciais privadas e as estratégias processuais e os interesses da União;
- 9.3. autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição;
- 9.4. comunicar o teor desta decisão aos interessados; e
- 9.5. arquivar estes autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1144-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.250/2025-5

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Administração Pública Direta e Indireta

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. EDIÇÃO 2025/2026 DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E NA QUALIDADE DOS DADOS INSERIDOS NOS SISTEMAS OFICIAIS. EVOLUÇÃO DAS FERRAMENTAS AUTOMATIZADAS DE CONTROLE. EXPEDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO À SEGECEX.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento realizado nas licitações e contratações efetuadas com recursos públicos no período de junho/2026 a março/2026, no âmbito do esforço de fiscalização contínua nas compras federais.

2. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, trechos do relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), com o auxílio e colaboração técnica do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (NDSejus):

“[...]

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. Em cumprimento ao Acórdão 1079/2025-Plenário, Relator: Ministro Jorge Oliveira, realizou-se o presente acompanhamento em um amplo rol de unidades jurisdicionadas. Basicamente o acompanhamento abrange toda a Administração Pública Federal (APF) (incluindo empresas públicas não dependentes) e entidades que, mesmo não integrando a APF, administram, utilizam e aplicam recursos públicos federais ou paraestatais, a exemplo dos serviços sociais autônomos.

9. O acompanhamento foi motivado pelo sucesso dos trabalhos anteriores, que totalizaram cerca de R\$ 1,95 bilhão em benefícios financeiros efetivos (...).

10. Os processos anteriores também apresentaram benefícios qualitativos, que foram detalhados nas respectivas instruções que resumiram as atividades e resultados obtidos.

11. Destaca-se que, até o TC 006.887/2023-6, os processos foram do tipo Acompanhamento (Acom). Desde o TC 007.714/2024-6, contudo, optou-se por processos do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), a fim de incluir novas dimensões de análises, como, por exemplo, se é possível ‘aperfeiçoar dados e informações públicas sobre aquisições’ (peça 3, p. 1).

II.2. Visão geral do objeto

12. (...) desde 2018 a AudContratações realiza o acompanhamento de aquisições públicas com recursos federais ou paraestatais. Até o final do ano de 2023, a principal fonte de dados era o Comprasnet, sistema que continha informações públicas sobre licitações e contratos da Administração Pública Federal (e de outros entes que, mesmo não pertencendo à União, usavam o sistema), especialmente na modalidade do Pregão Eletrônico, disciplinada pela Lei 10.520/2000 e pelo Decreto 10.024/2019, cujos dados eram acessados diretamente do LabContas, por meio de autorização concedida pelo Ministério da Gestão e Inovação (MGI) ao TCU, a exemplo do constante do Ofício SEI 34649/2023/MGI (peça 49, p. 2, com grifos nossos):

13. Além disso, considerando o caso específico do consumo pelo TCU, faz-se necessário o acesso de tal órgão aos dados solicitados das Compras Governamentais de forma imediata e irrestrita e, caso alguma situação adversa sobrevenha, deverá ser imediatamente sinalizada à gestão contratual.

13. Em 2021, foi publicada a Lei 14.133/2021, que revogou antigos diplomas legais sobre licitações e contratos, com especial destaque para as Leis 8.666/1993 e 10.520/2000. Até o final de 2023, porém, a Lei 14.133/2021 vinha sendo pouco adotada, o que mudou com o fim do **vacatio legis** dessa norma em 30/12/2023.

14. A partir de 2024 a Lei 14.133/2021 tornou-se o único diploma legal válido para que a Administração Direta e Indireta (com exceção das empresas públicas submetidas ao regime jurídico da Lei 13.303/2016) pudesse iniciar e desenvolver os processos administrativos de aquisições. O art. 174 da norma em tela criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei em questão.

15. Por meio de uma negociação que se iniciou em 2021, e foi finalizada em 2023, o NDSejus obteve a base de dados do PNCP (com atualizações diárias) junto à Secretaria de Gestão (Seges) do MGI e ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

16. Além da base do PNCP também foram obtidas outras bases de sistemas de responsabilidade da Seges e desenvolvidos/mantidos pelo Serpro, a exemplo do Fase Interna (local em que as informações relativas aos planejamentos das aquisições são armazenadas), o Fase Externa (que contém os licitantes, suas propostas e informações de homologação, quando aplicável, dos procedimentos administrativos) e o Contratos (informações de gestão contratual e de consumos de atas de registro de preços).

(...)

II.3. Objetivo e questões de auditoria

27. A presente auditoria teve por objetivos principais: a) identificar ativamente potenciais irregularidades em aquisições públicas; b) aperfeiçoar bases, dados e informações públicas sobre aquisições com recursos públicos federais e paraestatais; e c) identificar potenciais objetos para fiscalizações futuras.

28. Oportuno citar também que o presente acompanhamento contribuiu com um KR (**Key Results**) da AudContratações vinculado ao Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2023-2028. Esse KR visa garantir que todas as contratações homologadas acima de R\$ 100 milhões da Administração Pública Federal regidas pela Lei 14.133/21 durante o período da fiscalização contínua 2025/2026 tenham sido identificadas e submetidas a exame de materialidade, relevância e risco pela UT. Está vinculado ao Objetivo 3 (Contribuir para a conformidade das contratações públicas).

29. A partir do objetivo do trabalho, e com a contribuição do gabinete do Ministro Relator, formularam-se as questões adiante indicadas (peça 9):

Tabela 6 - Questões formuladas

Número	Título da Questão
1	Em que medida as aquisições com recursos federais e paraestatais analisadas estão aderentes à legislação e à jurisprudência do TCU?
2	Os dados, metadados e informações públicas sobre aquisições são disponíveis, íntegros e tempestivos?
3	Existem padrões que possam resultar em insights oportunos para futuras fiscalizações em áreas ou objetos que indiquem riscos de irregularidades sistêmicas?

II.4. Metodologia utilizada

(...)

32. Em relação aos procedimentos em si, o primeiro passo consistiu na seleção dos objetos, com base em critérios de materialidade, risco e relevância.

33. Em relação à materialidade, optou-se por realizar um corte para aquisições com valor mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Ressalta-se, contudo, que a depender da situação e das demandas paralelas, esse valor poderia ser reduzido ou majorado.

34. Objetos cuja análise ocorre em fiscalizações contínuas específicas, como obras ou soluções complexas de TI, não foram selecionados, a fim de evitar sobreposição de atuação entre as unidades técnicas responsáveis. Em relação às soluções complexas de TI, destaca-se que elas foram analisadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), no âmbito do Processo TC 003.652/2025-4. Já as obras foram fiscalizadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) por meio do Processo TC 003.319/2025-3.

35. A seleção foi feita em dois níveis: (i) inicialmente, destacava-se o valor total da aquisição com o seu objeto; e (ii) posteriormente, analisavam-se os itens (tanto os quantitativos a serem adquiridos quanto os valores unitários estimados) e grupos das aquisições selecionadas.

36. Frisavam-se os certames recém-publicados, pois a experiência da equipe demonstra que nessa situação é mais fácil induzir alterações e correções por parte dos gestores, o que aumenta a chance de uma eventual diligência resultar em benefícios quantitativos e qualitativos e contribui para a efetividade do processo de acompanhamento.

37. A forma primária, até outubro/2025, de seleção de objetos foi a Plataforma Compras (<https://acomp-compras.apps.tcu.gov.br/>), o qual unifica as contratações atuais e históricas (ou seja, tanto as feitas sob a égide da Lei 14.133/2021 quanto aquelas regidas pela Lei 8.666/1993 combinada com a Lei 10.520/2002). (...)

(...)

39. A partir de outubro/2025 houve a publicação do 'Painel de Medicamentos do Alice 360', que aponta potenciais compras de insumos para saúde com sobrepreço. (...)

(...)

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1 Fragilidades no Planejamento e na Pesquisa de Preços

63. Parte considerável dos 49 casos acompanhados (...) demonstrou uma série de dificuldades dos gestores em planejar as estimativas orçamentárias dos procedimentos licitatórios, especialmente no tocante à realização da pesquisa de preços, ainda que essa etapa esteja disciplinada no art. 23 da Lei 14.133/2021.

64. Destaca-se o Pregão Eletrônico 90044/2025 do Centro de Obtenção da Marinha (COMRJ, Uasg 771300). Esse pregão foi sigiloso, e o valor estimado do item 233 (Lenalidomida 15mg Capsula Dura) foi bem superior (chegando próximo de 1000% em alguns casos) ao de contratações similares no ano de 2025.

64.1. Isso foi objeto de questionamento do Ofício 000.015/2026 – AudContratações, e foi justificado pela UJ da seguinte forma (peça 52, p. 7):

'A fim de seguir buscando a identificação do preço médio de mercado do item, foi feita pesquisa de preços no módulo Pesquisa de Preços do portal Compras.gov.br, conforme o Anexo D. Entretanto, os valores médios apresentados (R\$ 328,0108 - média e R\$ 286,8750 - mediana) se mostraram muito abaixo do valor homologado em 2025, que foi R\$ 488,00, no PE 90054/2024, do COMRJ (Anexo E). A utilização desses valores médios muito baixos aumentaria muito as chances de o item restar fracassado, devido a provável desinteresse por parte dos licitantes.

Em virtude de tal discrepância, e objetivando, ainda, compreender perfeitamente o valor atual de mercado do item em questão, optou-se por buscar cotações em sites especializados na internet. Com esse procedimento, foram obtidas duas cotações (Anexo F), nos valores unitários (cápsula) de R\$ 920,22 e R\$ 1.234,31. (...)

Como consequência dos apontamentos feitos pelo Coordenador de Auditoria, somado ao fato de que foram observadas oportunidades de melhoria no procedimento de pesquisa de preços do item 233 - Lenalidomida 15mg Capsula Dura, do PE 90044/2025, do COMRJ, participo que o aludido item será revogado do certame em tela, logo após a etapa de lances, para que futuramente seja reavaliada a sua inclusão em novo processo de licitatório, após terem sido implementadas as melhorias necessárias na pesquisa de preços do material em questão.'

64.2. O módulo de Pesquisa de Preços citado pelo COMRJ, contudo, trouxe valores inclusive superiores a outras compras similares no período de 2025. Por meio do Compras a equipe identificou os casos abaixo, que constaram para fins comparativos do Ofício 000.015/2026 – AudContratações (peça 52, p. 1):

Tabela 10 - Aquisições recentes do item 'Lenalidomida 15mg Capsula Dura'

Pregão	Item	UASG	Quantidade Estimada	Valor Unitário Homologado
90001/2026	300	160139	379	R\$ 102,00
90060/2025	05	090201	15013	R\$ 140,00
90013/2025	03	532101	2700	R\$ 288,75

64.3. No caso em tela constata-se um 'efeito de ancoragem', no qual os gestores entenderam o preço de R\$ 488,00 no PE 90054/2024 como o preço de mercado, desconsiderando aquisições similares recentes, optando por realizar cotações a preço de varejo em vez de usar os procedimentos previstos no art. 23, § 1º,

incisos I e II, da Lei 14.133/2021, os quais preconizam, respectivamente, a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no PNCP e contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente.

64.4. Em relação ao presente item destaca-se ainda que há propostas recebidas ao longo da sessão pública do pregão inclusive inferiores às selecionadas pela equipe de auditoria no Ofício 000.015/2026 – AudContratações, constituindo indício de que os valores comparativos trazidos pela equipe estão adequados à realidade (...).

(...)

65. Outro destaque é para o Pregão Eletrônico 90002/2025 do Colégio Pedro II, questionado a partir do Ofício 000.001/2026 – AudContratações. A UJ justificou um dos preços apontados devido à inexperiência da equipe de planejamento, conforme abaixo (peça 53, p. 4, grifos nossos):

‘b) Quanto à ausência de análise crítica e descarte de preços excessivos: Reconhecemos que a análise crítica preconizada pelo art. 6º da IN SEGES/ME 65/2021 apresentou fragilidades na identificação de valores discrepantes para itens específicos. Esta inconsistência derivou de uma conjunção de fatores: a recente renovação do quadro de servidores da unidade requisitante e a curva de aprendizado inerente à transição para o novo regime licitatório da Lei 14.133/2021. No exercício das competências da Decof de aprimorar os controles internos e manuais, informamos que já foi determinada a revisão dos fluxogramas de aprovação de pesquisas de preços e a inclusão da equipe em programas de capacitação específica para evitar a ocorrência de ‘preços de catálogo’ ou **outliers** sem a devida depuração estatística.’

66. Há ainda casos deveras complexos, que demandam análises e pesquisas sem paralelos comparáveis. Exemplifica bem o caso o Pregão Eletrônico 90004/2026, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Uasg 153173, cujo objeto é o registro de preço nacional para futura e eventual aquisição de ônibus escolares. Em virtude da iminência da entrada em vigor das alterações tributárias presentes na Emenda Constitucional 132, de 20/12/2023, a composição dos custos unitários impedia a comparação com compras anteriores, vide trecho abaixo dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) do supracitado pregão (peça 56, p. 26):

‘8.2. No cenário atual, a projeção dos valores para a aquisição dos ônibus escolares acessíveis exige uma análise abrangente, que vai além da simples atualização por índices inflacionários. A complexidade do sistema tributário brasileiro, que inclui diversos impostos embutidos nos preços, como tributos sobrevalor agregado, contribuições setoriais e encargos variados, impacta diretamente os custos finais desses veículos, influenciando toda a cadeia produtiva e o preço final ofertado.

8.3. Importante destacar, o Convênio ICMS 53, de 16 de maio de 2007, celebrado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que institui a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas operações com ônibus, micro-ônibus e embarcações destinados ao transporte escolar, adquiridos por Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do Programa Caminho da Escola do FNDE. Essa medida visa desonerar as aquisições governamentais para transporte de estudantes da rede pública, promovendo maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e facilitando o acesso à educação básica, especialmente em áreas rurais, ribeirinhas e de difícil acesso. Desde sua edição, o Convênio ICMS 53/2007 foi sucessivamente prorrogado e atualizado, estando vigente até 30 de abril de 2026, conforme o Convênio ICMS 226/2023, e incorporado ao ordenamento jurídico estadual e federal por diversos atos normativos. Contudo, sua aplicação efetiva depende da regulamentação por cada ente federado, o que pode afetar a segurança jurídica e a garantia da isenção tributária aos fornecedores.

(...)

8.7. Os efeitos dessas reduções ocorrerão de forma gradual a partir de abril de 2026, conforme os prazos definidos no art. 14, inciso I, da Lei Complementar 224/2025, e no art. 18 do Decreto 12.808/2025. A partir desse marco, torna-se indispensável a análise individualizada de cada tributo federal envolvido, bem como o acompanhamento sistemático dos impactos dos novos normativos na estrutura de preços, a fim de verificar a manutenção das condições necessárias à fruição da isenção de ICMS nas aquisições realizadas no âmbito do Programa Caminho da Escola.

Diante disso, a estimativa de valores para esta contratação incorpora, além da inflação projetada e dos efeitos das flutuações cambiais, a consideração dos novos normativos referentes às

reduções dos benefícios tributários. Para tanto, esta Administração considerou, em fase preparatória, o Estudo de Mercado e a Pesquisa de Preços à luz dos novos efeitos tributários incidentes sobre a formação do valor de referência, com o objetivo de conferir maior previsibilidade, aderência à realidade de mercado e efetividade às futuras contratações, o que impacta diretamente o custo final dos ônibus escolares acessíveis adquiridos por meio do Registro de Preços Nacional, ainda que permaneça vigente a desoneração prevista no Convênio ICMS 53/2007.’

67. Verifica-se, dessa forma, que o conjunto de causas para o achado em tela é diverso. Vai desde a desconsideração de preços de aquisições públicas recentes à consideração de impactos de mudanças tributárias, considerando ainda a in experiência em procedimentos administrativos da equipe.

68. Considerando o exposto supra, conclui-se pela não pertinência de alguma deliberação específica, posto que, nos casos concretos, os gestores informaram as adoções de providências (vide itens 64.1 e 66 deste relatório).

69. Esses trabalhos de fiscalização contínua (aplicável não apenas nos processos da AudContratações, mas de outras unidades técnica como aquelas citadas no item 34 deste relatório) concretizam a missão institucional do TCU de ‘aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo’, posto que se busca agir de modo preventivo para evitar a realização de aquisições antieconômicas, além de atuar como indutores na divulgação e realização de boas práticas no planejamento e condução de procedimentos licitatórios e/ou de contratações diretas.

III.2 Má qualidade de dados e estimativas de valores não confiáveis

70. No relatório do processo TC 007.714/2024-6 (peça 44, p. 17), frisou-se a má qualidade de diversos dados constantes do PNCP ou do Compras.gov.br, a exemplo do trecho abaixo:

‘54. Nesse sentido, um desafio constantemente enfrentado pela equipe foi a conferência de valores, especialmente para certames de alta materialidade, posto que diariamente eram localizados certames com valores evidentemente incorretos, com estimativas de bilhões ou até trilhões de reais para unidades jurisdicionadas com orçamentos substancialmente inferiores aos montantes estimados dessas aquisições.

55. Quando se selecionavam objetos para análises mais aprofundadas, era recorrente a identificação de erros. Por exemplo, a tabela abaixo apresenta algumas aquisições públicas federais, com ano da compra sendo 2024, que possuíam valores estimados diversas vezes superiores a seus valores homologados:

(...)

71. A constatação acima foi um subsídio para o item 9.1 do Acórdão 1.719/2025-Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas, o qual expediu a seguinte determinação para a Seges (...):

‘9.1. determinar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e apresente a este Tribunal um plano de ação para a efetiva correção das fragilidades no sistema Siasgnet que resultam na inserção de dados inconsistentes, contemplando, no mínimo: i) as medidas, os responsáveis e os prazos para sanar a falha que impede o registro de valores com casas decimais; ii) o aprimoramento dos controles de validação de dados que alertem ou impeçam o registro de valores manifestamente desarrazoados; iii) a análise de impacto da mudança nos sistemas que integram o ecossistema do Compras.gov.br; iv) o estudo de soluções alternativas ou de implementação escalonada; e v) as métricas e os indicadores para aferir a redução de inconsistências;’

72. Até a data de assinatura do presente relatório, o monitoramento da determinação citada no item anterior continua sob responsabilidade da AudContratações, tendo havido algumas reuniões com a Seges para acompanhamento das ações tomadas e seus impactos.

73. A despeito de toda a situação anteriormente exposta, o problema persiste, e corriqueiramente levou a equipe a ‘falsos positivos’. Ou seja, situações que aparentemente apresentam irregularidades, mas que com uma análise mais apurada percebe-se que foram cadastros incorretos, e não irregularidades materiais.

73.1. Um dos principais exemplos é a existência de contratações diretas com valores estimados superiores a bilhões de reais, enquanto os valores homologados estão muitas vezes na faixa das centenas ou dezenas de milhares de reais, vide relação abaixo:

Tabela 10 - Exemplo de valores estimados com má qualidade

Link PNCP	Valor Estimado (R\$)	Valor Homologado

		(R\$)
https://pncp.gov.br/app/editais/07135601000150/2026/3	900.000.000.000,00	30.000,00
https://pncp.gov.br/app/editais/26989715000102/2025/2138	729.000.000.000,00	27.000,00
https://pncp.gov.br/app/editais/00394452000103/2025/21935	680.814.903.304,90	26.092,43
https://pncp.gov.br/app/editais/04892707001182/2025/15	360.000.600.000,00	1.200.000,00
https://pncp.gov.br/app/editais/18560547000107/2025/4	75.600.000.000,00	420.000,00
https://pncp.gov.br/app/editais/23498256000176/2025/8	69.372.241.000,00	8.329,00
https://pncp.gov.br/app/editais/32243347000151/2025/94	1.369.005.300,00	210.600,00

74. Por meio de consulta no LabContas, e considerando somente compras estimadas com valores superiores a cem milhões de reais por órgãos e entes federais, foram identificadas quinhentas e duas compras com valores estimados acima de cem milhões de reais mas com valores homologados menores de cem vezes àqueles estimados (peça 55).

75. Uma situação menos evidente, e mais dificilmente observável e corrigível, é a descrição inadequada de itens de compras, muitas vezes em desacordo com a descrição efetiva constante do Termo de Referência ou anexos de especificação técnica.

75.1. Um caso que ilustra essa situação é o Pregão Eletrônico 90004/2026 do Centro de Aquisições Específicas (Uasg 120195) do Comando da Aeronáutica. O objeto desse certame é a 'Aquisição de materiais para curativos, cirurgia plástica e mastologia'. As descrições de alguns itens diferem sobremaneira do conteúdo efetivo licitado, a exemplo da tabela abaixo (peça 54):

Tabela 12 - Exemplos de descrições incompatíveis entre itens em anexos distintos do edital

Número do Item	Descrição do Item	Descrição Detalhada
95	COLA	MATRIZ BIOSINTÉTICA ABSORVÍVEL PARA REFORÇO E REGENERAÇÃO DE TECIDOS MOLES, À BASE DE FIBRAS DE ÁCIDO POLIGLICÓLIGO (67%) E CARBONATO DE TRIMETILENO (33%) TAMANHO: 10 X 30 CM
96	DIHIDRO-RODAMINA	MATRIZ BIOSINTÉTICA ABSORVÍVEL PARA REFORÇO E REGENERAÇÃO DE TECIDOS MOLES, À BASE DE FIBRAS DE ÁCIDO POLIGLICÓLIGO (67%) E CARBONATO DE TRIMETILENO (33%) TAMANHO: 20 X 20 CM

75.2. O Alice 360 está sendo desenvolvido com uso intensivo de IA e LLM para conseguir capturar essas distorções e identificar o item correto licitado. Um dos objetivos do projeto é contribuir para o aperfeiçoamento de trabalhos como este, auxiliando a equipe a limpar e tratar os dados e as informações impróprias.

76. Consoante citado aos itens 70 a 72 e 75.2 deste relatório, a questão da má qualidade dos dados já está sendo objeto de monitoramento da AudContratações no TC 007.714/2024-6 e pelo Alice 360, motivo pelo qual não se considera oportuna a expedição de qualquer tipo de recomendação ou determinação por parte do Plenário do TCU no presente processo. Ressalta-se, contudo, que os 'falso positivos' impactaram a seleção de objetos da equipe ao longo do trabalho, originando o achado em tela.

III.3 Utilização de critérios estatísticos em busca de irregularidades

77. Conforme citado ao item 29 do presente relatório, uma das questões de auditoria é 'Existem padrões que possam resultar em **insights** oportunos para futuras fiscalizações em áreas ou objetos que indiquem riscos de irregularidades sistêmicas?'

78. Em acordo com a AudDigital, optou-se por concentrar esses esforços de análise automatizada de valores potencialmente discrepantes no Alice 360, com a equipe de desenvolvimento da solução implementando os cálculos matemáticos e estatísticos, e a equipe de auditoria conferindo se as métricas estavam trazendo resultados que faziam sentido no âmbito do escopo deste trabalho, além de conferir as indicações de sobrepreço e, quando pertinente, diligenciar as UJ e analisar as respostas dos ofícios.

78.1. A forma de utilização do Alice 360 variou de acordo com a evolução e maturidade do projeto.

78.1.1. Em um primeiro momento foi desenvolvida uma tela de consulta em busca por itens previamente homologados. O membro da equipe descrevia o item a ser pesquisado, a unidade de fornecimento e algum método estatístico de análise (intervalo interquartil, z-score ou outros), e, após consulta na base, os resultados eram apresentados em uma tela. Nesse primeiro momento a ênfase foi no cálculo de valores possivelmente fora dos de mercado, com uso intensivo de estatística. (...)

(...)

78.1.2. Com a evolução da codificação e dos acessos às plataformas de LLM (especialmente o Claude - <https://claude.ai/>), o Alice 360 começou a de fato usar intensivamente IA para as identificações e análises de itens, passando a atuar preventivamente, gerando diariamente relatórios gerais de compras e de itens potencialmente com sobrepreço (...):

(...)

78.1.3. A versão atual do Alice 360 (...) usa o critério da média saneada para identificar itens com potencial sobrepreço. (...)

(...)

78.1.4. Em outubro/2025 (...) foi disponibilizado o Painel do Alice 360, permitindo à equipe identificar agilmente contratações com possíveis sobrepreços. Esse produto foi responsável por quinze dos 49 acompanhamentos, sendo que dois concretizaram-se em benefícios financeiros e mais dois casos potencialmente trarão benefícios (vide itens 40 e 41 deste relatório).

78.1.5. O Painel não usa a média saneada, mas sim a mediana após a remoção de **outliers**.

78.2. Ressalta-se que houve um dispêndio considerável de tempo da equipe em todo o processo de desenvolvimento (o qual ainda não está finalizado), validação e testes do Alice 360 (nas diversas vertentes relatadas, indo desde os primeiros protótipos com baixo uso de IA até as soluções recentemente disponibilizadas), tendo causado inclusive uma diminuição do tempo usado pela equipe para analisar aquisições públicas.

78.3. Considera-se, no entanto, que esse tempo é um investimento, posto que a médio/longo prazo a AudDigital (responsável pela implementação do projeto), o NDSejus e a AudContratações (que compartilham o papel de PO) disponibilizarão ao TCU – e a outros órgãos de controle que participam do Alice Nacional – uma ferramenta de vanguarda tecnológica capaz de atuar de modo preventivo e concomitante na localização de **insights** e oportunidades de correção célere de impropriedades e irregularidades em aquisições públicas.

78.3.1. Embora o escopo inicial priorize a conformidade das estimativas de preços – tendo enfatizado primeiramente as compras de medicamentos, por serem mais facilmente comparáveis –, a solução poderá contemplar outras dimensões de análise, tais como a identificação de vínculos entre licitantes e gestores ou a detecção de propostas com indícios de inexecutabilidade.

78.4. Ressalta-se, ainda, as oportunidades de integrações entre o Alice 360 e o Sistema Compras – em desenvolvimento por meio da Plataforma de Alertas, Riscos e Tipologias (PARTS) da AudDigital –, em que os alertas gerados por aquele podem ser apresentados de forma amigável e tempestiva por este, gerando sinergias nas análises diárias sobre aquisições públicas (que podem ser feitas inclusive por servidores de outros tribunais de contas e órgãos de controle parceiros do TCU).

78.5. Assim, considerando-se o potencial do projeto e os primeiros benefícios já concretizados (vide itens 40 e 41 deste relatório), propõe-se recomendar à Segecex e à Segepres a continuidade dos projetos Alice 360 e Compras.

IV. CONCLUSÃO

79. Acerca das questões presentes na Matriz de Planejamento, as conclusões da equipe estão sintetizadas a seguir:

Tabela 13 - Questões de auditoria e conclusões da equipe

Questão	Conclusão da Equipe
Em que medida as aquisições com recursos federais e paraestatais analisadas estão aderentes à legislação e à jurisprudência do TCU?	Embora a maior parte das aquisições públicas analisadas não tenha demonstrado nenhum indício de irregularidade, ainda assim foram encontrados indícios de impropriedades em ao menos 49 casos que justificaram diligências. Especialmente no tocante à estimativa dos valores da licitação, constatou-se um montante republicado a menor de R\$ 105.641.737,71, além de outros casos com potencial de benefício (vide item 60 deste relatório).
Os dados, metadados e informações públicas sobre aquisições são disponíveis, íntegros e tempestivos?	Parcialmente. A maior parte das licitações e contratações analisadas possuem dados corretos, mas foram recorrentes as observações de aquisições com valores claramente incorretos, alguns na ordem de bilhões de reais.



<i>Existem padrões que possam resultar em insights oportunos para futuras fiscalizações em áreas ou objetos que indiquem riscos de irregularidades sistêmicas?</i>	<i>Sim. A utilização de técnicas estatísticas (como a extração de outliers nas sistemáticas de média saneada e mediana saneada) demonstrou a identificação de potenciais deficiências de planejamento especialmente no tocante às estimativas de valores de licitações e itens de licitações.</i>

80. O primeiro achado versou acerca de deficiências nos processos de planejamento em aquisições públicas (itens 63 a 69 deste relatório). Foram identificados diversos procedimentos licitatórios com falhas nos planejamentos, especialmente no que tange às estimativas de valores e de quantidade de itens a serem adquiridos. As causas foram as mais diversas, desde falta de experiência da equipe que modelou a licitação, até a desconsideração dos valores de mercado por causa de compras com valores mais altos no passado.

81. O segundo achado contempla a má qualidade de dados e as estimativas de valores não confiáveis (itens 70 a 76 deste relatório). No âmbito da esfera federal, foram identificadas mais de quinhentas aquisições em que os valores estimados superam cem milhões de reais, enquanto os valores homologados são, no mínimo, uma centena de vezes inferiores aos inicialmente previstos.

82. O terceiro achado refere-se à utilização de critérios estatísticos em busca de irregularidades em licitações (itens 77 a 78.5 deste relatório). Observou-se que o Alice 360 apresentou análises relevantes que originaram quinze diligências. Recomenda-se a manutenção do projeto, a fim de que nos próximos meses e anos o TCU possua uma solução ainda mais assertiva e ampla na identificação de riscos sistêmicos em categorias de itens licitados.

83. Considerando-se o exposto supra, conclui-se que o trabalho atingiu os objetivos propostos e colaborou para o incremento da eficiência e eficácia da gestão pública, além de aumentar a expectativa de controle, por meio de ações preventivas e concomitantes em aquisições públicas federais.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- considerar alcançados os objetivos do presente acompanhamento de aquisições logísticas no âmbito da Administração Pública Federal no exercício de junho/2025 a março/2026;
- recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal a continuidade dos esforços de planejamento, desenvolvimento, homologação, validação e testes do projeto Alice 360; e
- arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

O Tribunal realiza, de forma contínua, o acompanhamento das aquisições realizadas com recursos públicos federais e paraestatais. A presente edição dessa fiscalização abrange as compras realizadas entre junho de 2025 e março de 2026.

2. A auditoria foi conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) com o apoio do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (NDSejus), da Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital) da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc) e do Serviço de Soluções de Inteligência Artificial e de Recuperação da Informação (Seint) da Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital (Setid), demonstrando a capacidade de articulação dos diversos setores deste Tribunal no desenvolvimento de instrumentos mais poderosos de controle.

3. O trabalho concentrou-se na análise de conformidade de licitações e contratações diretas, utilizando ferramentas tecnológicas para identificar riscos e potenciais irregularidades a partir de dados obtidos de várias fontes, em particular do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), do *site* Compras.gov.br, de notícias jornalísticas e do Diário Oficial da União (DOU).

4. Os principais achados de auditoria revelaram fragilidades no planejamento das contratações e na realização de pesquisas de preços. Além disso, detectou-se uma má qualidade nos



dados e metadados das aquisições, além de falhas na definição de preços e quantitativos, o que comprometeu a confiabilidade de parte das estimativas orçamentárias.

5. Uma inovação relevante feita pela equipe de auditoria foi o desenvolvimento de novas versões dos sistemas automatizados de controle e a utilização de critérios estatísticos para identificar inconformidades nos certames.

6. Apesar de os resultados da fiscalização contínua realizada pelo Tribunal revelarem um cenário de fragilidades, muitas das falhas apontadas já foram detectadas em oportunidades anteriores e estão sendo tratadas em processos específicos.

7. É o caso da má qualidade de dados e metadados e das descrições dos objetos licitados inseridos nas plataformas oficiais. A utilização de termos genéricos ou inadequados para descrever bens e serviços impede uma comparação justa entre os preços praticados e os valores de mercado, além de dificultar o controle social. Essa imprecisão técnica muitas vezes é acompanhada por contradições internas nos editais, de forma que o termo de referência apresenta exigências ou quantitativos divergentes daqueles constantes no corpo principal do documento convocatório.

8. Essas irregularidades foram objeto de determinação expedida no Acórdão 1.719/2025-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas) e sua correção vem sendo monitorada pelo TCU.

9. Quanto às deficiências nas pesquisas de preços conduzidas pelos entes públicos, verificou-se uma diversidade de causas para a referida falha, o que acabou por impossibilitar a expedição de uma orientação de caráter genérico. De todo modo, os gestores informaram a adoção de providências corretivas para todas as situações anômalas identificadas.

10. Um avanço notável obtido foi o esforço de aprimoramento de nossa ferramenta de análise automatizada de contratações, o Alice 360, com a incorporação de inteligência artificial (IA) e de métricas estatísticas.

11. As evoluções incrementais já implementadas no Alice 360 incluem a transição das telas de consulta para sistemas baseados em Modelos de Linguagem de Grande Escala (LLM). Inicialmente focado em cálculos de desvios de mercado por meio de métodos estatísticos, o projeto evoluiu para o uso intensivo de IA para capturar distorções complexas e identificar itens corretamente, mesmo em contextos de descrições precárias.

12. Destaco que a utilização da inteligência artificial pelo TCU é essencial para conferir celeridade e eficácia ao controle externo, permitindo a análise de grandes volumes de dados não estruturados. Para os próximos avanços, espera-se a integração do Alice 360 com o Sistema Compras, em desenvolvimento por meio da Plataforma de Alertas, Riscos e Tipologias (PARTS) da AudDigital.

13. Por isso mesmo, com o objetivo principal de endossar e destacar o apoio do plenário à formação de diretriz fundamental ao controle externo, acompanho proposta da unidade instrutiva no sentido de orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que priorize a coordenação e a harmonização das diversas iniciativas tecnológicas do Tribunal voltadas à fiscalização dos gastos públicos. Eventual fragmentação de projetos pode levar à sobreposição de funções por parte das equipes e ao desperdício de esforços, tornando imperativo que as ferramentas sejam integradas e as metodologias uniformizadas.

14. A continuidade deste trabalho de acompanhamento, aliada a uma governança centralizada das ferramentas automatizadas, é crucial para que o Tribunal mantenha a eficácia na detecção de irregularidades e na geração de benefícios financeiros reais para a Administração Pública. Nesse sentido, observo que próxima edição da fiscalização, referente ao período 2026/2027, foi recentemente autorizada pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.062/2026 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler).



Ante o exposto, acompanho a proposta da unidade técnica, com o acréscimo do alerta feito acima, e VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1145/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.250/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Administração Pública Direta e Indireta
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Jorge André Ferreira de Moraes (OAB/RJ 148.800) e Raquel Araújo Simões (OAB/RJ 076.893)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia fiscalização contínua das licitações e contratações efetuadas com recursos públicos no período de junho/2026 a março/2026, por meio do acompanhamento das aquisições a partir de bases de dados,

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

- 9.1. considerar alcançados os objetivos do presente acompanhamento;
- 9.2. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que coordene e assegure a harmonização das diversas iniciativas tecnológicas voltadas ao acompanhamento sistemático de editais e de contratações;
- 9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1145-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 006.743/2021-8

Natureza: Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Representação)

Unidade: Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ)

Embargantes: George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. TRÊS CONTRATAÇÕES SUPOSTAMENTE EMERGENCIAIS FIRMADAS POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL ENSEJADORA DA DISPENSA. OBJETO DA CONTRATAÇÃO NÃO RESTRITO AO ATENDIMENTO DA SUPOSTA SITUAÇÃO EMERGENCIAL. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO. CIÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Apreciam-se embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira em face do Acórdão 2.525/2025-TCU-Plenário, tal como retificado pelo Acórdão 84/2026-TCU-Plenário, ambos de minha relatoria, por meio do qual foram conhecidos e negado provimento aos pedidos de reexame interpostos pelos ora embargantes.

2. Na etapa processual anterior, esta Corte havia apreciado representação formulada pela então Selog do TCU e, mediante o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, aplicou aos responsáveis multas, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, além de dar ciência das irregularidades à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ).

3. Esclareço que a representação tratada nestes autos referiu-se a irregularidades em três contratações emergenciais realizadas pela Sems/RJ no ano de 2020, tendo por objeto duas reformas prediais, nos valores de R\$ 19,9 milhões e R\$ 8,9 milhões, e a prestação de serviços de apoio administrativo, no valor de R\$ 1,7 milhão.

4. A condenação dos ora embargantes fundamentou-se em um conjunto de irregularidades graves identificadas em três procedimentos de dispensa de licitação (9/2020, 10/2020 e 11/2020), caracterizados, de forma transversal, pela ausência de planejamento, pela não caracterização da situação emergencial que justificasse a contratação direta — configurando a chamada “emergência fabricada” — e pela ausência de análise prévia das minutas contratuais pelo órgão de assessoramento jurídico competente. Especificamente, no âmbito da Dispensa 9/2020, destacou-se a falha na pesquisa de preços por ausência de cotações válidas. Quanto às Dispensas 10/2020 e 11/2020, as irregularidades abrangeram a inclusão de objetos que extrapolavam a finalidade de afastar riscos urgentes, a ausência



de apuração formal das responsabilidades dos agentes envolvidos e o descumprimento de normas de governança e planejamento. Adicionalmente, a Dispensa 10/2020 foi marcada por graves deficiências na planilha orçamentária, como a inobservância de requisitos do Decreto 7.983/2013, a ausência de ART, a não utilização de custos referenciais do SINAPI, a falta de detalhamento do BDI e indícios de sobrepreço, além da ausência de verificação da capacidade técnica da contratada. Por sua vez, a Dispensa 11/2020 apresentou falhas adicionais, tais como a ausência de planilha orçamentária de referência e de cronograma físico-financeiro, a restrição à ampla participação de interessados devido a prazos exíguos em chamamento público e a violação aos limites de governança estabelecidos pelo Decreto 10.193/2019 para contratações de valor superior a R\$ 1 milhão.

5. Em síntese, os embargantes sustentam que o acórdão embargado incorreu em omissão por não ter enfrentado, de forma analítica e causal, o núcleo do debate recursal tal como desenvolvido nos pedidos de reexame.

6. Afirmam que a controvérsia central não dizia respeito à mera existência de demanda pretérita de armazenamento de documentos, mas sim à motivação emergencial vinculada ao fluxo assistencial em saúde durante a pandemia de Covid-19, especificamente, à necessidade de acesso célere e seguro a históricos clínicos e prontuários para a tomada de decisão médica em urgência, emergência e suporte intensivo.

7. Segundo os embargantes, o contexto pandêmico tornava a informação clínica prévia particularmente crítica, dado que restrições de visita e a dificuldade de comunicação do paciente grave ampliam o risco de erro terapêutico, inclusive por alergias, interações medicamentosas e histórico de uso de fármacos — argumento que, a seu ver, impacta diretamente o nexos causal, a previsibilidade da ação administrativa em crise e a dosimetria das sanções.

8. Arguem, ainda, omissão quanto ao exame das circunstâncias práticas e dos obstáculos organizacionais enfrentados no ápice da pandemia, sustentando que a Lindb impõe ao intérprete a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor (art. 22) e que a responsabilização pessoal exige dolo ou erro grosseiro (art. 28). A tese é a de que, sem recursos humanos suficientes para produzir documentação causal detalhada em tempo real, os embargantes utilizaram documentação preexistente como lastro formal, sendo o núcleo motivacional real o fluxo de prontuários e a segurança clínica. Segundo eles, isso deveria ser analisado à luz do dever de agir em emergência e de seu reflexo sobre a culpabilidade.

9. Apontam, adicionalmente, omissão na apreciação da tese de que o ciclo de guarda e o regime legal de eliminação de prontuários pode operar em sentido contrário ao enfrentamento de crises sanitárias, dado que o histórico clínico e as informações sobre alergias podem ser relevantes ao longo de toda a vida do paciente.

10. Ao final, requerem o conhecimento e o acolhimento dos embargos para que o acórdão seja integrado com enfrentamento exposto e analítico de cada uma das omissões apontadas, postulando, caso reconhecida a aptidão dos vícios para modificar o resultado, a atribuição de efeitos infringentes para reavaliação da subsistência e da extensão das sanções aplicadas, inclusive quanto à inabilitação.

É o Relatório.

VOTO

Apreciam-se embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira em face do Acórdão 2.525/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 84/2026-TCU-



Plenário, ambos de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal negou provimento aos pedidos de reexame interpostos pelos ora embargantes.

2. Na primeira etapa processual, o TCU havia apreciado representação formulada pela então Selog e, mediante o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, aplicou multas aos responsáveis e inabilitou-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos. Além disso, deu ciência das irregularidades à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ).

3. Esclareço que a representação tratada nestes autos referiu-se a irregularidades em três contratações emergenciais realizadas pela Sems/RJ no ano de 2020, tendo por objeto duas reformas prediais, nos valores de R\$ 19,9 milhões e R\$ 8,9 milhões, e a prestação de serviços de apoio administrativo, no valor de R\$ 1,7 milhão.

4. A condenação dos ora embargantes fundamentou-se em um conjunto de irregularidades graves identificadas em três procedimentos de dispensa de licitação (9/2020, 10/2020 e 11/2020), caracterizados, de forma transversal, pela ausência de planejamento, pela não caracterização da situação emergencial que justificasse a contratação direta — configurando a chamada “emergência fabricada” — e pela ausência de análise prévia das minutas contratuais pelo órgão de assessoramento jurídico competente. Especificamente no âmbito da Dispensa 9/2020, destacou-se a falha na pesquisa de preços por ausência de cotações válidas. Quanto às Dispensas 10/2020 e 11/2020, as irregularidades abrangeram a inclusão de objetos que extrapolavam a finalidade de afastar riscos urgentes, a ausência de apuração formal das responsabilidades dos agentes envolvidos e o descumprimento de normas de governança e planejamento. Adicionalmente, a Dispensa 10/2020 foi marcada por graves deficiências na planilha orçamentária, como a inobservância de requisitos do Decreto 7.983/2013, a ausência de ART, a não utilização de custos referenciais do SINAPI, a falta de detalhamento do BDI e indícios de sobrepreço, além da ausência de verificação da capacidade técnica da contratada. Por sua vez, a Dispensa 11/2020 apresentou falhas adicionais, tais como a ausência de planilha orçamentária de referência e de cronograma físico-financeiro, a restrição à ampla participação de interessados devido a prazos exíguos em chamamento público e a violação aos limites de governança estabelecidos pelo Decreto 10.193/2019 para contratações de valor superior a R\$ 1 milhão.

5. Quanto à admissibilidade, entendo que este Tribunal deve conhecer dos embargos de declaração, visto que cumprem os requisitos legais aplicáveis. Dessa forma, passo ao exame das alegações dos aclaratórios.

6. Os embargantes sustentam, de início, que o acórdão embargado incorreu em omissão por não ter enfrentado, de forma analítica e causal, o núcleo do debate recursal tal como desenvolvido nos pedidos de reexame.

7. Afirmam que a controvérsia central não dizia respeito à mera existência de demanda pretérita de armazenamento de documentos, mas sim à motivação emergencial vinculada ao fluxo assistencial em saúde durante a pandemia de Covid-19, especificamente, à necessidade de acesso célere e seguro a históricos clínicos e prontuários para a tomada de decisão médica em urgência, emergência e suporte intensivo.

8. Segundo os embargantes, o contexto pandêmico tornava a informação clínica prévia particularmente crítica, dado que restrições de visita e a dificuldade de comunicação do paciente grave ampliam o risco de erro terapêutico, inclusive por alergias, interações medicamentosas e histórico de uso de fármacos — argumento que, a seu ver, impacta diretamente o nexo causal, a previsibilidade da ação administrativa em crise e a dosimetria das sanções.



9. Arguem, ainda, omissão quanto ao exame das circunstâncias práticas e dos obstáculos organizacionais enfrentados no ápice da pandemia, sustentando que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Lindb) impõe ao intérprete a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor (art. 22) e que a responsabilização pessoal exige dolo ou erro grosseiro (art. 28). A tese é a de que, sem recursos humanos suficientes para produzir documentação causal detalhada em tempo real, os embargantes utilizaram elementos preexistentes como lastro formal, sendo o núcleo motivacional real o fluxo de prontuários e a segurança clínica. Segundo eles, isso deveria ser analisado à luz do dever de agir em emergência e de seu reflexo sobre a culpabilidade.

10. Apontam, adicionalmente, omissão na apreciação da tese de que o ciclo de guarda e o regime legal de eliminação de prontuários pode operar em sentido contrário ao enfrentamento de crises sanitárias, dado que o histórico clínico e as informações sobre alergias podem ser relevantes ao longo de toda a vida do paciente.

11. Ao final, requerem o conhecimento e o acolhimento dos embargos para que o acórdão seja integrado com enfrentamento expresse e analítico de cada uma das omissões apontadas, postulando, caso reconhecida a aptidão dos vícios para modificar o resultado, a atribuição de efeitos infringentes para reavaliação da subsistência e da extensão das sanções aplicadas, inclusive quanto à inabilitação.

12. Não assiste razão aos embargantes quanto à alegada omissão sobre a motivação emergencial supostamente ancorada na pandemia de Covid-19 e na necessidade de fluxo ágil de prontuários médicos. A leitura da deliberação embargada revela que a tese foi devidamente registrada e fundamentadamente rechaçada, não havendo qualquer lacuna na prestação jurisdicional.

13. Nos itens 8.25 a 8.30 de sua instrução (peça 200), a unidade técnica analisou integralmente a argumentação da defesa de que a urgência teria se tornado crítica no contexto da pandemia. Ademais, este relator mencionou essa questão no parágrafo 12 do voto condutor do acórdão embargado e, no parágrafo 35, restou assentado, de forma categórica, que a crise sanitária não servia de pretexto para as obras, que não se destinavam ao seu enfrentamento.

14. Mais do que isso, a rejeição do argumento não se baseou apenas na impertinência da pandemia como escusa, mas, sobretudo, na absoluta descaracterização dos pressupostos técnicos para a contratação direta. Conforme detalhado nos parágrafos 20 e 21 do voto (apoiados nos itens 6.31 a 6.40 da instrução da unidade técnica), restou provado que os documentos oficiais e contemporâneos aos fatos não atestavam qualquer risco grave ou iminente. Ao revés, as supostas ameaças estruturais foram amparadas exclusivamente em laudos apócrifos e elaborados à revelia do setor técnico competente (Samap/Seprea).

15. Ao refutar a tese da condição emergencial, o julgado demonstrou, no parágrafo 22 do voto (com amparo nos itens 6.41 a 6.43 da instrução), que a única situação de risco estrutural real só veio a ser formalmente diagnosticada por profissional habilitado no ano seguinte, em 2021. Para sanar essa falha específica, o custo orçado foi inferior a R\$ 60 mil — um valor ínfimo e flagrantemente desproporcional aos contratos milionários celebrados sem fundamentação legítima da urgência.

16. Fica evidente, portanto, que as questões suscitadas foram exaustivamente sopesadas no julgamento do pedido de reexame. O que os embargantes denominam de omissão traduz-se em mero inconformismo com a valoração das provas e com a rejeição de suas teses, revelando intuito impróprio de rediscutir o mérito da matéria na via estreita dos embargos de declaração.



17. Observo o mesmo cenário quanto à suposta omissão acerca dos ditames da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), em especial os arts. 22 e 28, que exigem a consideração dos obstáculos práticos e da ocorrência de erro grosseiro para fins de responsabilização do gestor em momentos de crise. Essa linha argumentativa formou o pano de fundo do próprio juízo de culpabilidade dos responsáveis. O parágrafo 32 do voto embargado sintetiza com precisão a tese de que as supostas dificuldades organizacionais — traduzidas pela embargante como “*inércia e falta de colaboração dos servidores*” no ápice pandêmico — deveriam servir de atenuantes nos termos da Lindb.

18. O enfrentamento dessa premissa, por sua vez, ocorreu nos parágrafos 34 e 35. Na oportunidade, este Tribunal concluiu que o cenário caótico narrado não decorria de mero gargalo de capital humano frente ao ineditismo da pandemia, mas sim do fato de que o corpo técnico da Sems/RJ se recusou a referendar ordens manifestamente ilegais para dispensar a licitação. O acórdão assentou que o “dever de agir” em emergência, invocado pela defesa, não autoriza a transgressão deliberada de regras, restando devidamente caracterizada a conduta dolosa, elemento que, por si só, afasta a incidência das escusas absolutórias ou atenuantes previstas na Lindb.

19. Por fim, os embargantes alegam omissão quanto ao exame de uma alegação secundária, de que o permissivo legal para a eliminação de prontuários após 20 anos do último registro operaria em prejuízo ao enfrentamento da pandemia, justificando, sob a ótica do “risco sistêmico”, a imperiosa e imediata reforma dos arquivos.

20. Como é cediço em nossa jurisprudência, o julgador não está obrigado a refutar exaustivamente cada argumento reflexo ou hipotético deduzido pelas partes quando já encontrou fundamento suficiente para decidir. Conforme consta dos parágrafos 23 a 25 do voto, ficou comprovado documentalmente que a inadequação da guarda dos processos da Sems/RJ era um problema antigo, diagnosticado muito antes da pandemia, e que o próprio Ministério da Saúde possuía, em setembro de 2020, um plano de ação para a reforma e mudança do acervo documental pela via da licitação regular.

21. Ao demonstrar a ausência de nexo entre a obra e uma real imprevisibilidade sanitária, a decisão tornou irrelevante o aprofundamento teórico sobre os ciclos de temporalidade e guarda de documentos clínicos, pois a contratação direta foi reprovada não por desimportância do arquivo médico, mas por restar configurada emergência flagrantemente fabricada pela incúria administrativa histórica.

22. Diante do exposto, este Tribunal deve rejeitar os embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira em face do Acórdão 2.525/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 84/2026-TCU-Plenário, ambos de minha relatoria, tendo em vista a inexistência de falhas passíveis de correção por este instrumento impugnatório.

Assim, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator



1. Processo nº TC 006.743/2021-8.
- 1.1. Apenso: 014.819/2021-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Representação)
3. Embargantes: George da Silva Divério (CPF 734.108.967-91) e Joabe Antônio de Oliveira (CPF 072.138.647-42)
4. Unidade: Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Sems/RJ)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Luiz Otavio Franco Duarte, representando George da Silva Diverio; Luiz Otavio Franco Duarte (269103/OAB-RJ), representando Joabe Antonio de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se examinam embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira em face do Acórdão 2.525/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 84/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal negou provimento aos pedidos de reexame interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão 1.340/2024-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal considerou parcialmente procedente a representação apresentada pela então Selog/TCU, aplicando multas aos responsáveis, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por George da Silva Divério e Joabe Antônio de Oliveira para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar os embargantes e a unidade jurisdicionada a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1146-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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 I – CLASSE V – Plenário



TC 008.409/2025-0

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Hospital de Messejana (07.954.571/0022-39); Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - Igesdf - Igesdf (28.481.233/0001-72); Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte (17.209.891/0001-93); Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza (04.885.197/0001-44); Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (07.954.571/0001-04); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal: Luciana Matos Alves (25656/OAB-CE), representando Riane Maria Barbosa de Azevedo.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA JORNADA E EXPERIÊNCIA DO PACIENTE COM INFARTO AGUDO DO MIOCÁRDIO (IAM) NO SUS EM BELO HORIZONTE, BRASÍLIA E FORTALEZA. IDENTIFICAÇÃO DE ATRASOS CRÍTICOS NO ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR E NO ACESSO A DIAGNÓSTICO E TRATAMENTO. FRAGMENTAÇÃO DA LINHA DE CUIDADO, AUSÊNCIA DE GESTÃO INTEGRADA E FALHAS NO MONITORAMENTO DE DADOS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de acompanhamento com objetivo geral de avaliar a experiência e a jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio (IAM) atendido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em capitais previamente escolhidas, visando contribuir para a melhoria da coordenação da linha de cuidado, do acesso oportuno ao tratamento e da experiência do cidadão.

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 111), cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo diretivo da unidade (peças 112-113).

“Introdução

1. O infarto agudo do miocárdio (IAM) continua sendo uma das principais causas de morte no Brasil e um dos maiores desafios para o Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar dos avanços na estrutura da rede de urgência e emergência, milhares de cidadãos ainda enfrentam atrasos no atendimento, dificuldades na regulação de leitos e falhas de comunicação entre os serviços. Em situações em que minutos podem definir a vida ou a morte, essas fragilidades se traduzem em perdas evitáveis, sofrimento acentuado e desperdício de recursos públicos.
2. O país possui protocolos clínicos e diretrizes consolidadas para o tratamento do infarto, mas a prática cotidiana revela que a

linha de cuidado, ou seja, o caminho percorrido pelo paciente desde o primeiro sintoma até a alta hospitalar, ainda é marcada por fragmentação, desarticulação e desigualdade de acesso. Essa descontinuidade reflete problemas estruturais e de governança que comprometem o direito constitucional à saúde e reduzem a efetividade das políticas públicas.

3. Diante desse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou o acompanhamento de caráter operacional intitulado “A Jornada Invisível: Fragmentação da Linha de Cuidado do Infarto Agudo do Miocárdio”, com o enfoque em compreender de forma aprofundada como o SUS atende pacientes com infarto e identificar oportunidades de melhoria na coordenação, na qualidade e na humanização do cuidado.
4. O trabalho foi conduzido de forma conjunta pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) e pela Unidade de Auditoria Especializada em Promoção da Inovação no Controle (InovaAud), com apoio da Secretaria de Comunicação (Secom) e da Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Essa atuação integrada permitiu combinar rigor técnico, inovação metodológica e um olhar centrado no cidadão, em linha com o compromisso do TCU de aproximar o controle público das demandas reais da população.
5. A fiscalização foi desenvolvida em consonância com o Plano de Gestão do TCU 2025–2027 (Portaria TCU nº 61/2025) e está alinhada às Diretrizes 1 – Cidadão no Foco e 2 – Participação Cidadã, que priorizam ações voltadas à melhoria dos serviços públicos e ao fortalecimento da escuta social.
6. Ao investigar a “jornada invisível” dos pacientes com infarto, o TCU busca dar visibilidade às etapas do cuidado que raramente aparecem nas estatísticas, mas que definem a experiência do cidadão e o valor real do serviço público. O trabalho reafirma o compromisso institucional de transformar o controle externo em instrumento de aperfeiçoamento do Estado e de promoção de políticas de saúde mais eficientes, humanas e centradas nas necessidades de quem mais delas depende.

1.1. Identificação do objeto da fiscalização

7. O objeto do acompanhamento foi a jornada e a experiência do paciente com IAM no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), considerando os fluxos assistenciais, a articulação entre os diferentes pontos da rede de atenção, os tempos críticos de atendimento, a integração entre serviços pré-hospitalares e hospitalares, e a continuidade do cuidado desde o primeiro

contato com o sistema até a alta hospitalar.

1.2. Objetivos e escopo da fiscalização

8. Este acompanhamento tem por objetivo geral avaliar a experiência e a jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio (IAM) atendido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em capitais previamente escolhidas, visando contribuir para a melhoria da coordenação da linha de cuidado, do acesso oportuno ao tratamento e da experiência do cidadão.
9. As questões de auditoria que guiaram o trabalho foram as seguintes:
 - a) A organização e a atuação dos serviços de urgência pré-hospitalar (SAMU e regulação) garantem ao paciente com suspeita de IAM um tempo-resposta compatível com as janelas terapêuticas e o encaminhamento oportuno para unidade com capacidade de diagnóstico e tratamento?
 - b) Os fluxos assistenciais das UPAs e hospitais asseguram que o paciente com dor torácica seja imediatamente reconhecido, classificado com prioridade adequada e encaminhado para avaliação diagnóstica rápida e tratamento oportuno, reduzindo riscos clínicos e atrasos evitáveis?
 - c) A gestão da linha de cuidado do IAM incorpora mecanismos formais e contínuos para monitorar o desempenho assistencial e para avaliar e aprimorar a experiência do paciente ao longo da jornada?
10. O escopo da fiscalização abrangeu o exame da jornada e experiência de pacientes, desde o evento do infarto até a alta hospitalar, atendidos nas cidades de Brasília (DF), Belo Horizonte (MG) e Fortaleza (CE). Foram selecionados cinco hospitais de referência em IAM: Hospital das Clínicas da UFMG (HC-UFMG), Santa Casa de Belo Horizonte (SCBH), Hospital de Base do Distrito Federal (HBDF), Hospital Universitário de Brasília (HUB) e o Hospital do Coração de Messejana (HCM, em Fortaleza). Além deles, foram incluídas sete Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e três bases do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) nessas cidades.
11. A delimitação temporal da fiscalização compreendeu o período de julho a outubro de 2025.
12. A equipe buscou identificar boas práticas e soluções inovadoras na gestão hospitalar e na regulação do atendimento ao infarto, capazes de servir de referência para outras unidades de saúde, e propor recomendações que promovam a gestão integrada da jornada do paciente com suspeita ou diagnóstico de infarto visando reduzir atrasos, fortalecer o acesso oportuno a diagnóstico e tratamento, e orientar os processos decisórios e de

planejamento do SUS para a melhoria contínua da qualidade da assistência.

13. Não fizeram parte do escopo a análise clínica individual de prontuários, a avaliação da pertinência terapêutica de tratamentos, a verificação financeira de despesas hospitalares, nem o exame de outras linhas de cuidado que não a do IAM. Também ficaram excluídos da abrangência deste trabalho os serviços e ações relacionados à prevenção secundária e ao acompanhamento pós-alta, incluindo consultas, exames, reabilitação cardiovascular e demais cuidados ambulatoriais destinados à continuidade do tratamento do paciente após sua estabilização clínica e saída do hospital.

1.3. Critérios

14. A avaliação da linha de cuidado do IAM utilizou um conjunto de critérios hierarquizados, que abrangem desde os princípios constitucionais e legais do Sistema Único de Saúde (SUS) até os parâmetros técnicos e temporais definidos em protocolos clínicos nacionais e boas práticas internacionais.
15. No nível mais elevado, a fiscalização baseou-se nos preceitos da Constituição Federal de 1988, notadamente o direito universal à saúde (art. 196), o princípio da eficiência na administração pública (art. 37) e a diretriz de atendimento integral por meio de uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198). Esses princípios são regulamentados pela Lei nº 8.080/1990, que estabelece a integralidade da assistência e a articulação das ações e serviços como pilares do SUS.
16. No plano normativo e organizacional, os critérios centrais foram as portarias do Ministério da Saúde que estruturam a Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE) e a Linha de Cuidado do Infarto Agudo do Miocárdio, como a Portaria GM/MS nº 2.994/2011. Tais normas definem a obrigatoriedade de fluxos assistenciais articulados entre os serviços pré-hospitalar, hospitalar e pós-hospitalar, com gestão integrada, regulação médica e sistemas de referência e contrarreferência formalizados.
17. No âmbito técnico-operacional, o principal referencial foi o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Síndromes Coronarianas Agudas do Ministério da Saúde (PCDT-SCA). Esse documento estabelece as metas temporais mandatórias para um atendimento eficaz, entre as quais se destacam:

- a) realização de eletrocardiograma (ECG) em até 10 minutos da chegada do

paciente no serviço de saúde;

b) início da terapia trombolítica em até 30 minutos da chegada do paciente na unidade de saúde, quando indicada; e

c) realização de angioplastia primária em até 90 minutos da chegada do paciente em hospitais com serviço de hemodinâmica ou em até 120 minutos para pacientes transferidos de hospital que não disponha desse recurso.

18. Acerca do transporte pré-hospitalar, o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Síndromes Coronarianas Agudas do Ministério da Saúde (PCDT-SCA) estabelece que, em hospitais sem recursos para angioplastia primária, há benefício da transferência para serviço com laboratório de hemodinâmica sobre a terapia trombolítica no local se o atraso provocado pela transferência for menor que 60 minutos. Esse critério temporal reconhece que atrasos superiores a 60 minutos comprometem o benefício clínico da angioplastia primária, tornando a trombólise no local a estratégia preferencial. Considerando que o atraso total do sistema compreende tanto o tempo pré-hospitalar (chamada ao SAMU até chegada à primeira unidade) quanto o tempo de transferência inter-hospitalar, e que o PCDT-SCA também preconiza ECG em até 10 minutos e angioplastia em até 90 minutos (em hospitais com hemodinâmica), o segmento pré-hospitalar não pode consumir a maior parte da janela terapêutica sem comprometer a efetividade do tratamento.

19. Esse limite decorre do fato de que o atraso pré-hospitalar compõe o “atraso do sistema”, cujo prolongamento reduz a probabilidade de reperfusão dentro da janela terapêutica recomendada (trombólise em até 30 min e angioplastia em até 90 min). Para que o sistema disponha de tempo suficiente para realizar as etapas intra-hospitalares críticas — ECG, estratificação, decisão terapêutica e organização da intervenção — o segmento pré-hospitalar não pode consumir a maior parte da janela terapêutica. Assim, 60 minutos se apresenta como limite máximo operacional plausível, derivado das exigências clínicas e de organização da linha de cuidado ao IAM.

20. Ainda foram utilizados como referência benchmarks de boas práticas internacionais, como os tempos de resposta do National Health Service (NHS) do Reino Unido, e parâmetros de gestão de leitos, como o indicador de ocupação de UTI da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

21. Para mais detalhes sobre os critérios adotados nesta fiscalização, consulte o apêndice 1.

1.4. Métodos utilizados

22. A presente fiscalização foi conduzida com uma abordagem baseada em risco, combinando métodos qualitativos e quantitativos para assegurar a profundidade e a validade das análises.
23. Para a coleta das evidências, a equipe enviou ofícios de requisição às Secretarias de Saúde e hospitais para obter informações sobre atendimentos realizados, tempos de espera e capacidade instalada, entre outras.
24. Além disso, valeu-se de inspeção física para verificar a infraestrutura e os recursos disponíveis nas UPAs e nos hospitais auditados. Por fim, utilizou-se da observação direta a fim de se verificar processos de atendimento a pacientes nas UPAs e hospitais visitados.
25. Concomitantemente, foi realizada uma série de entrevistas com profissionais de saúde de áreas como emergência, pronto-atendimento, enfermaria, hemodinâmica, UTI coronariana, psicologia, reabilitação cardiovascular, serviço social e regulação, além da escuta ativa de pacientes e familiares.
26. Em especial, pretendia-se reconstituir a jornada completa de pacientes que tiveram alta entre julho e setembro de 2025. A dificuldade de compilação dos dados pelas unidades de saúde levou a equipe a solicitar que os dados fossem levantados apenas para o mês de agosto.
27. As evidências coletadas foram submetidas à análise documental e à triangulação, confrontando os dados obtidos por meio de requisições com os achados das entrevistas e da observação direta. O trabalho contou, ainda, com consultorias técnicas e painéis com médicos especialistas e pesquisadores para validar os critérios, a relevância dos achados e a pertinência dos encaminhamentos.
28. O trabalho foi conduzido conforme o Guia Fiscalizando com o Cidadão no Foco, o Manual de Auditoria Operacional do TCU, as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU) e as diretrizes da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), assegurando rigor metodológico, imparcialidade e validade das evidências.

1.5. Limitações e aprendizados da execução da auditoria

29. A execução da fiscalização enfrentou desafios metodológicos e operacionais que, embora contornados pela equipe, constituíram limitações que foram consideradas na análise dos

resultados e geraram aprendizados relevantes acerca deste tema.

30. A principal limitação externa foi a ausência de dados assistenciais estruturados e padronizados nos sistemas de informação dos hospitais e secretarias de saúde. A maior parte das informações para o mapeamento dos tempos críticos da jornada do paciente não estava disponível em bases auditáveis, o que exigiu a extração manual de dados pelas unidades auditadas. Essa condição, além de gerar atraso no atendimento às diligências, impôs um risco à consistência e à comparabilidade dos dados coletados entre as diferentes instituições.
31. Adicionalmente, a metodologia planejada para a avaliação quantitativa da experiência do paciente enfrentou uma limitação de ordem interna ao Tribunal. O atraso na contratação da interface de programação de aplicações (API - *Application Programming Interface*) oficial da Meta para a ferramenta WhatsApp inviabilizou o envio em massa do questionário de Medidas de Experiência Relatadas pelo Paciente (PREM - Patient-Reported Experience Measures). Para contornar essa restrição, a equipe empenhou esforços na realização de entrevistas individuais, conduzidas pessoalmente e por via telefônica, com pacientes e seus familiares, garantindo a coleta de evidências sobre a perspectiva do cidadão.
32. Por fim, o processo de coleta também demonstrou a necessidade de, em futuras fiscalizações, pactuar um dicionário de dados detalhado com os gestores para assegurar a qualidade e completude dos dados fornecidos.

1.6. Organização do relatório

33. O presente relatório está organizado em seis capítulos, além desta introdução.
34. O capítulo 2, intitulado “panorama da jornada do paciente com infarto no SUS”, apresenta o contexto em que a fiscalização foi realizada. A seção descreve a relevância do tema no cenário da saúde pública nacional, detalha como se configura a jornada ideal do paciente com IAM conforme os protocolos vigentes e apresenta a estrutura de atendimento nas capitais fiscalizadas.
35. O capítulo 3, “achados da auditoria”, constitui a seção central deste relatório e detalha as três principais fragilidades sistêmicas identificadas. Os achados abordam a demora no atendimento pré-hospitalar, o acesso tardio a diagnóstico e tratamento, e a ausência de uma gestão integrada da jornada do

paciente. Cada achado é apresentado com suas respectivas situações encontradas, critérios, evidências e sua análise, causas e efeitos.

36. O capítulo 4, “análise dos comentários dos gestores”, apresenta as manifestações dos responsáveis sobre os achados preliminares encaminhados pela equipe de auditoria. A seção garante o princípio do contraditório, registrando as justificativas e informações adicionais providas pelos gestores e a análise técnica da equipe sobre esses comentários.
37. O capítulo 5, “inovação e expansão da metodologia”, discute o caráter inovador da abordagem utilizada, centrada na experiência do cidadão, e aponta os aprendizados e o potencial de replicação deste modelo para outras auditorias de serviços públicos.
38. Por fim, o capítulo 6, “conclusão”, sintetiza as respostas às questões de auditoria e consolida as principais constatações do trabalho. Ao final do relatório, é apresentada as propostas de encaminhamento, que contém o conjunto de recomendações expedidas aos gestores para a correção das falhas identificadas e o aperfeiçoamento da linha de cuidado do infarto agudo do miocárdio.

Panorama da jornada do paciente com infarto no SUS

39. A organização do atendimento ao infarto agudo do miocárdio (IAM) no Brasil se insere na complexidade do arranjo tripartite do SUS, cuja descentralização demanda elevado grau de coordenação para garantir resposta rápida e integrada aos eventos cardiovasculares agudos. Para superar a fragmentação histórica dos serviços, o SUS adota o modelo de Redes de Atenção à Saúde (RAS), que propõe articulação sistêmica entre diferentes pontos de atenção em torno de objetivos clínicos e sanitários comuns. Como enfatiza o sanitarista Eugênio Vilaça Mendes, uma RAS não é um simples conjunto de serviços, mas um arranjo organizativo que busca prover atenção contínua, integral e responsável a uma população definida, articulando componentes como atenção primária, serviços especializados, sistemas de apoio diagnóstico e terapêutico, sistemas logísticos e uma governança unificada.
40. A mera existência de hospitais, ambulâncias e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), ainda que bem estruturados, não constitui, por si só, uma rede funcional. A efetividade do cuidado ao IAM depende de como esses pontos estão conectados por fluxos de informação, protocolos de regulação e processos assistenciais padronizados, capazes de sustentar decisões rápidas ao longo da jornada do paciente. A desigual distribuição de recursos especializados — como hemodinâmica e leitos de UTI coronariana — reforça a necessidade de redes que minimizem deslocamentos desnecessários, priorizem a rapidez diagnóstica (ECG e troponina) e garantam acesso equânime às terapias de reperfusão dentro das janelas recomendadas.

2.1. Fundamentos clínicos e assistenciais do IAM

41. O infarto agudo do miocárdio ocorre quando uma das artérias coronárias — responsáveis por irrigar o músculo cardíaco, denominado miocárdio — sofre obstrução súbita, reduzindo de forma crítica o fluxo de sangue e oxigênio. Essa interrupção leva à morte progressiva de células cardíacas e pode gerar complicações graves ou fatais caso não seja rapidamente revertida.
42. A apresentação clínica do IAM divide-se em dois tipos principais. O IAM com supradesnívelamento do segmento ST (IAM com supra), identificado no eletrocardiograma, indica obstrução completa da artéria e requer intervenção imediata para restabelecer o fluxo sanguíneo. Já o IAM sem

supradesnívelamento do segmento ST (IAM sem supra) geralmente reflete obstrução parcial e também demanda avaliação urgente devido ao risco expressivo de complicações, ainda que a estratégia terapêutica inicial seja distinta.

43. O diagnóstico do IAM depende da integração rápida das seguintes informações: (a) a história clínica do paciente, especialmente dor torácica sugestiva; (b) o eletrocardiograma (ECG), exame que avalia a atividade elétrica do coração e permite identificar padrões de isquemia (redução crítica do suprimento de oxigênio ao músculo cardíaco); e (c) a dosagem de troponina, um marcador sanguíneo altamente sensível que aumenta quando há lesão das células do miocárdio.
44. O objetivo central do tratamento é restaurar o fluxo sanguíneo na artéria obstruída, processo denominado reperfusão. Existem duas estratégias principais: trombólise (administração de medicamento intravenoso que dissolve o coágulo) e angioplastia primária (cateterismo com abertura mecânica da artéria, geralmente com implante de stent). A escolha entre elas depende não apenas da disponibilidade tecnológica, mas do tempo necessário até sua realização — o que coloca a organização da rede como determinante clínico.
45. Enquanto a angioplastia primária é realizada em centros especializados com infraestrutura de hemodinâmica, área hospitalar equipada para exames e intervenções invasivas nas artérias coronárias, a trombólise é realizada em unidades de pronto atendimento, serviços de emergência e demais estabelecimentos que não dispõem desse recurso.
46. Quanto mais cedo a reperfusão é realizada — por trombólise ou angioplastia —, menor o dano miocárdico e melhores os desfechos, incluindo menor mortalidade e menor necessidade de cuidados intensivos prolongados.

2.2. Tempo é miocárdio: a urgência de responder ao infarto no Brasil

47. O princípio “tempo é miocárdio” sintetiza, com base em ampla evidência científica, a urgência do atendimento ao IAM: atrasos na reperfusão aumentam o dano miocárdico e pioram o prognóstico. Cada minuto perdido reduz a chance de recuperação funcional.
48. As diretrizes nacionais organizam o tempo total de isquemia em intervalos que incluem componentes atribuíveis ao paciente (tempo para procurar atendimento) e ao sistema de saúde (triagem, diagnóstico, transporte e reperfusão). Esses intervalos

permitem identificar gargalos específicos do percurso assistencial.

49. Já no caso da trombólise, o percurso envolve menos etapas, mas mantém a lógica temporal: o atraso total resulta da soma do atraso do paciente, do tempo de transporte e do tempo porta-agulha. Em ambos os cenários, esses intervalos estruturam a capacidade do sistema em fornecer reperfusão dentro das janelas recomendadas, determinando diretamente a sobrevida e a extensão do dano miocárdico.
50. Um estudo realizado no contexto do sistema público brasileiro quantificou o impacto clínico do atraso, demonstrando que cada hora adicional de espera pela terapia de reperfusão foi associada a um aumento de 6,2% no risco de mortalidade hospitalar. Essa correlação evidencia que a morosidade do sistema se traduz diretamente em perda de vidas que poderiam ser salvas com um atendimento mais ágil (GIOPPATTO et al., 2024).
51. Além desse impacto agregado, evidências internacionais indicam que cada 30 minutos adicionais entre o início dos sintomas e a insuflação do balão na angioplastia primária aumentam em 7,5% a taxa de mortalidade em um ano. Considerando que, no contexto brasileiro, conforme relatado no PCDT-SCA, os pacientes costumam chegar ao primeiro serviço de saúde após 3 a 4 horas de sintomas, grande parte da janela terapêutica ideal já se encontra consumida no momento da chegada. Nessa condição, um atraso adicional superior a 60 minutos no transporte pré-hospitalar compromete severamente o potencial de benefício clínico da reperfusão.
52. Sob a ótica da eficiência do gasto público, o efeito do atraso é igualmente expressivo: pacientes tratados após nove horas do início dos sintomas apresentaram despesas hospitalares 45% maiores em comparação àqueles tratados nas primeiras três horas. Além disso, modelos de regressão indicaram que a cada três horas de atraso na trombólise houve um acréscimo médio de US\$ 497 (dólares internacionais) ou R\$ 2.658,15 em valores atualizados, refletindo custos adicionais com complicações que poderiam ser evitadas com uma reperfusão mais precoce (GIOPPATTO et al., 2024).
53. No contexto assistencial brasileiro, a escolha entre trombólise e angioplastia primária depende da disponibilidade e do tempo de

acesso a serviços de hemodinâmica. Em regiões onde o transporte até centros habilitados é demorado, atrasos na decisão terapêutica agravam os desfechos clínicos, o que torna ainda mais relevante a organização de fluxos eficientes de reconhecimento precoce, diagnóstico rápido e encaminhamento tempestivo.

54. Responder adequadamente ao IAM não é apenas uma recomendação clínica, mas um imperativo de gestão pública capaz de reduzir a mortalidade, evitar sequelas permanentes e melhorar a eficiência alocativa dos recursos do SUS.

2.3. A jornada ideal do paciente com infarto: quando tempo, integração e cuidado caminham juntos

55. A normatização do SUS delineia uma jornada assistencial para o paciente com infarto agudo do miocárdio (IAM) que deve operar sob a lógica de uma linha de cuidado contínua, na qual cada etapa é cronometrada, articulada e integrada à seguinte. Conforme a Portaria GM/MS nº 2.994/2011 e o PCDT de Síndromes Coronarianas Agudas, essa jornada se inicia no reconhecimento dos sintomas e no primeiro contato com o sistema de saúde — seja pela Atenção Primária, pelas UPAs ou pelo SAMU 192.

56. Nesse primeiro contato, a diretriz é inequívoca: todo paciente com dor torácica deve realizar e ter interpretado um eletrocardiograma (ECG) em até 10 minutos após a chegada ao serviço de saúde. O PCDT-SCA recomenda fortemente o uso de telemedicina e telecardiologia, que permitem que unidades sem cardiologista presencial confirmem rapidamente o diagnóstico do IAM com supradesnívelamento do ST, possibilitando o início imediato do manejo adequado.

57. Uma vez confirmado o diagnóstico de IAM com supradesnívelamento do ST (Figura 1), a rede de atenção deve ativar protocolos de reperfusão baseados em janelas de tempo rígidas:

- a) Angioplastia primária (estratégia preferencial): em hospitais com hemodinâmica, o tempo porta-balão — intervalo entre a chegada do paciente e a reperfusão mecânica — deve ser inferior a 90 minutos.
- b) Transferência para angioplastia: quando o atendimento inicial ocorre em unidade sem hemodinâmica (UPA ou hospital secundário), a transferência para um centro capaz de realizar intervenção coronariana percutânea somente é indicada se o tempo total desde o diagnóstico até a abertura da artéria puder ser inferior a 120 minutos.
- c) Trombólise: quando a transferência para angioplastia dentro da janela recomendada não

é viável, a unidade de origem deve administrar o trombolítico imediatamente, garantindo tempo porta-agulha máximo de 30 minutos. Após a trombólise, o paciente deve ser encaminhado a um hospital de referência em até 24 horas, conforme a estratégia fármaco-invasiva.

58. Para os casos de IAM sem supradesnívelamento do ST (Figura 2), a jornada exige estratificação de risco imediata (por escores como TIMI ou GRACE). Pacientes de alto risco devem ser encaminhados para cateterismo em até 24 horas, enquanto aqueles de risco intermediário devem realizá-lo em até 72 horas, conforme diretrizes nacionais e internacionais.
59. A jornada ideal não se encerra na alta hospitalar. A linha de cuidado preconiza a contrarreferência estruturada para a Atenção Primária e para serviços de reabilitação cardiovascular, assegurando prevenção secundária, adesão ao tratamento farmacológico, modificação de fatores de risco e redução de novos eventos e da mortalidade a longo prazo.
60. A efetividade desse desenho depende, de forma decisiva, de regulação de acesso ágil, telemedicina integrada e um sistema de transporte sanitário eficiente, que conectem de modo contínuo os pontos da rede, reduzindo atrasos e assegurando a entrega do cuidado dentro das janelas de tempo recomendadas.

2.4. Das redes no papel às redes em ação: como Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza organizam o atendimento ao IAM no SUS

61. A organização da atenção às urgências cardiovasculares é normatizada em âmbito nacional, cabendo aos gestores estaduais e municipais a sua implementação. A Portaria GM/MS nº 2.994/2011, que aprova a Linha de Cuidado do IAM, estabelece as diretrizes para a estruturação de uma rede resolutiva e integrada. Nesse contexto, os entes auditados apresentaram seus arranjos organizacionais e fluxos assistenciais formais, que são detalhados a seguir.
62. Em Belo Horizonte, a rede de atendimento ao IAM é estruturada por meio de protocolos assistenciais e portarias que definem os fluxos entre os pontos de atenção. O fluxo que confere prioridade aos pacientes com IAM com supra, denominado "Linha Vermelha", é acionado a partir das UPAs ou do SAMU. Conforme o Protocolo de Atendimento de Síndrome Coronariana Aguda, após o diagnóstico de IAM com supra via ECG, a unidade de origem deve contatar diretamente os serviços de hemodinâmica dos hospitais de referência (Santa Casa, Hospital das Clínicas e Hospital São Francisco),

utilizando telefones e aplicativos de mensagem dedicados. O protocolo estabelece que, caso não seja possível a angioplastia primária em até 120 minutos, a trombólise deve ser realizada na própria UPA. O documento emitido pela Secretaria Municipal de Belo Horizonte (SMSA), portaria SMSA/SUS-BH Nº 700/2023, formaliza a grade de referência, indicando quais hospitais são referência para cada regional da cidade, buscando ordenar o fluxo. Para casos de IAM sem supra, o município dispõe de um protocolo específico (W-CAT) para agendamento eletivo de cateterismo durante a internação.

63. Por sua vez, em Brasília, a Secretaria de Saúde do Distrito Federal declara que a organização do atendimento ao IAM é orientada pela Política Nacional de Atenção às Urgências. O acesso à rede se dá pelo SAMU ou pela procura direta às UPAs ou emergências hospitalares. O fluxo para pacientes com IAM com supra é direcionado prioritariamente para os hospitais de referência em cardiologia (Hospital de Base e Instituto de Cardiologia do Distrito Federal), que dispõem de serviço de hemodinâmica 24 horas, visto que o HUB, apesar de também ter hemodinâmica, não possui disponibilidade por 24 horas. Para integrar essa rede, utiliza-se o Projeto Sprint, que conecta as unidades de emergência a cardiologistas via telemedicina (aplicativo Join) para suporte à decisão. Devido à dificuldade logística de transporte em tempo hábil para angioplastia primária (menos de 120 minutos), via de regra, os pacientes são trombolizados nas UPAs e hospitais regionais. Caso o paciente possua contraindicação à trombólise, ele é encaminhado para a hemodinâmica para angioplastia primária. Da mesma forma, caso seja trombolizado, mas não apresente critérios de reperfusão, o paciente é encaminhado à hemodinâmica para angioplastia de resgate.
64. A regulação do acesso aos serviços de saúde no Distrito Federal é realizada em diferentes níveis. O SAMU coordena o encaminhamento pré-hospitalar inicial, definindo para qual UPA ou hospital o paciente deve ser transportado após o atendimento emergencial. Já a regulação dos transportes inter-hospitalares, bem como a alocação de vagas em leitos de hemodinâmica e UCO, é realizada pela SES-DF, em conjunto com os núcleos internos de regulação de cada hospital de referência. A Nota Técnica nº 3/2024 - SAMU/SAIS/SES detalha os critérios de regulação e os fluxos para pacientes com SCA.

65. Finalmente, na cidade de Fortaleza, a organização do atendimento ao IAM segue o Plano de Ação Regional da Rede de Urgência e Emergência (PAR-RUE) vigente para o município. O acesso à rede ocorre pelo SAMU 192 Regional Fortaleza ou pela procura direta às UPAs. A regulação do acesso é coordenada pela Central de Regulação, que utiliza protocolos operacionais padrão e fluxogramas de atendimento pré-hospitalar móvel, incluindo diretrizes de despacho e retorno. Os hospitais de referência para atendimento ao IAM são o Hospital de Messejana e o Hospital Universitário Walter Cantídio (embora a equipe tenha constatado, via sistema de informações hospitalares – SIH – que os casos se concentram majoritariamente no Hospital de Messejana), ambos com serviço de hemodinâmica. A central de regulação utiliza sistemas informatizados (SISREG, REGULA+ ou equivalente) para registro de tempos de resposta, acolhimento e encaminhamento de pacientes com IAM, aplicando critérios clínicos e operacionais para definição da unidade hospitalar de destino e realização de terapias de reperfusão.
66. Ao reunir os princípios normativos, a lógica temporal do cuidado e a forma como Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza estruturam suas redes para o atendimento ao infarto, este capítulo delineou o que se espera de um sistema capaz de oferecer resposta rápida, coordenada e segura ao paciente com IAM. A partir desse referencial, o capítulo seguinte apresenta os achados da auditoria, evidenciando em que medida a prática observada se afasta ou se aproxima desse desenho ideal e quais fragilidades estruturais, operacionais e de governança comprometem a efetividade da linha de cuidado nas três capitais analisadas.

Achados da fiscalização

67. Esta fiscalização chegou aos seguintes achados relacionados à linha de cuidado do IAM com base nos procedimentos aplicados às unidades de saúde examinadas nas cidades de Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza:

- a) Atrasos recorrentes no atendimento pelo SAMU impedem que uma parcela significativa dos pacientes com infarto acesse o tratamento dentro da janela terapêutica recomendada;
- b) Atrasos recorrentes no diagnóstico e no início do tratamento do infarto, capazes de levar a piores desfechos clínicos, foram identificados nos serviços avaliados; e
- c) Falhas recorrentes na coordenação da jornada do paciente com infarto comprometem a continuidade do cuidado.

3.1. Atrasos recorrentes no atendimento pelo SAMU impedem que uma parcela significativa dos pacientes com infarto acesse o tratamento dentro da janela terapêutica recomendada

68. A análise da atuação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) nas cidades de Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza revelou um cenário de atrasos sistemáticos no atendimento pré-hospitalar a pacientes com dor torácica ou suspeita de Infarto Agudo do Miocárdio (IAM). As fragilidades identificadas abrangem desde o tempo de resposta inicial — entre a chamada e o empenho da viatura — até o deslocamento final para a unidade de destino, resultando no descumprimento das metas temporais essenciais para a preservação da vida e do músculo cardíaco.

69. A equipe constatou que o tempo total de transporte, compreendido desde a chamada ao 192 até a entrega do paciente, apresenta variações críticas que extrapolam o tempo limite de 60 minutos, critério construído pela equipe de auditoria (par. 18). Em Belo Horizonte, a média do tempo total de transporte efetuado pelo SAMU entre julho e setembro de 2025 foi de 67,9 minutos, sendo que somente 53,5% dos pacientes chegaram ao hospital de referência dentro do tempo limite (gráfico 1).

70. Em Fortaleza, os resultados foram piores: somente 12,8% dos pacientes chegaram ao hospital de referência em até 60 minutos, ficando a média dos tempos de transporte em 127,6 minutos (gráfico 2). O diretor técnico do SAMU Fortaleza, ao ser apresentado aos resultados pela equipe de auditoria, reconheceu que os registros de tempo no sistema não refletem com precisão a dinâmica real das ocorrências. Segundo relatou, parte dos operadores deixa de lançar os marcos temporais no momento em que estes efetivamente ocorrem, realizando o

registro apenas de forma retrospectiva, o que gera inconsistências significativas. O problema decorre, em grande medida, da ausência de mecanismos sistemáticos de controle de qualidade dos dados, bem como de treinamento e supervisão capazes de assegurar o correto preenchimento dos eventos operacionais. Essa combinação de fatores afeta a confiabilidade dos tempos de atendimento analisados.

71. Ao contrário de Belo Horizonte e Fortaleza, não foi possível analisar o desempenho do SAMU em Brasília, pois os dados solicitados não foram fornecidos pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Após reiteradas solicitações, o órgão enviou apenas um gráfico com valores mínimos, máximos e médios dos tempos de atendimento, informação considerada insuficiente para a análise. Todavia, por meio de entrevistas com pacientes, foi possível identificar gargalos severos na etapa de regulação e no transporte inter-hospitalar, com relatos de espera de 24 a 48 horas por uma ambulância para transferência entre unidades.
72. A falta de agilidade do SAMU nas três capitais decorre de uma combinação de fatores estruturais e operacionais. Verificou-se insuficiência de recursos, com déficit de equipes e ambulâncias inoperantes ou em número inferior à demanda populacional, contrariando os parâmetros da Portaria GM/MS nº 1.864/2003.
73. Em Belo Horizonte, a frota de 28 ambulâncias (22 USB e 6 USA), embora totalmente operacional, mostra-se insuficiente para a demanda crescente da capital, cuja expansão populacional não foi acompanhada pelo financiamento federal. A percepção de sobrecarga é confirmada por profissionais da ponta, como relata uma médica do SAMU de Belo Horizonte: “BH está crescendo muito... e o número de ambulâncias não cresceu... tanto as USBs quanto as USAs... ficam muito sobrecarregadas”.
74. A superlotação nos hospitais de referência agrava o cenário. Entre janeiro e setembro de 2025, 31,6% dos pedidos de encaminhamento para a Santa Casa de Belo Horizonte foram negados por falta de atendimento aos critérios clínicos de elegibilidade, por extrapolação da janela terapêutica ou por ausência de leitos. Essa dificuldade se reflete na própria regulação secundária: outra médica do SAMU relatou já ter sido necessário permanecer mais de uma hora em contato com a Central de Regulação, tentando incluir um paciente na “linha vermelha”, fluxo prioritário destinado a casos graves.

75. A principal causa desse quadro está na limitação do financiamento federal, que define a aquisição de ambulâncias na proporção de um veículo de suporte básico (USB) para cada grupo de 100.000 a 150.000 habitantes e um veículo de suporte avançado (USA) para cada 400.000 a 450.000 habitantes — patamar que já não atende ao volume atual de demandas.
76. No Distrito Federal, o déficit de equipes capacitadas compromete de forma severa a operacionalidade da frota de 38 ambulâncias (30 USB e 8 USA). Apenas uma Unidade de Suporte Avançado (USA) está em funcionamento, situação confirmada por uma médica reguladora do SAMU-DF: “Hoje, a gente tem uma avançada [USA] no DF e o aero para retaguarda. Fica só um...”.
77. A mesma profissional relata que a ausência de eletrocardiógrafos nas viaturas de suporte básico obriga as equipes a desviar a rota para unidades intermediárias, apenas para realizar o exame: “A maioria das equipes são equipes básicas, então não tem eletro na viatura... Normalmente a gente encaminha esse paciente para... UPA... fazer o eletro”. Esse atraso adicional compromete o tempo para diagnóstico e reperfusão.
78. Além disso, o sistema de bandeiramento no DF — que deveria informar o status de lotação das UPAs em tempo real — ainda é repassado manualmente, via 192, retardando o acionamento e dificultando a definição do destino correto para pacientes com suspeita de IAM.
79. No município de Fortaleza, o SAMU dispõe de 30 ambulâncias (24 USB e 6 USA), mas opera com apenas quatro USAs devido à falta de médicos e a falhas recorrentes na manutenção veicular. Segundo um médico do SAMU de Fortaleza, esse quadro demonstra que “ainda falta um pouco de mais investimentos, de mais ambulâncias, de mais profissionais que possam nos auxiliar”.
80. A ineficiência também é agravada por limitações tecnológicas: o eletrocardiograma não é digitalizado, sendo transmitido apenas em papel. Isso dificulta a comunicação com as equipes de referência e, por vezes, obriga o desvio para uma UPA unicamente para realizar o exame, o que “perde o tempo”, conforme relatado pelo mesmo profissional.
81. A falha na transmissão do ECG repercute inclusive nos hospitais de referência. A chefe da Cardiologia de um dos

principais serviços de Fortaleza relatou: “Às vezes acontece, infelizmente, de eu não achar o eletrocardiograma lá da origem... Porque eles não trazem. O SAMU não trouxe”.

Tabela 1 – Déficit de ambulâncias do SAMU nas capitais fiscalizadas.

Cidade		Belo Horizonte	Brasília	Fortaleza
População		2.315.560	2.817.381	2.428.678
Frota atual	USA	6	8	6
	USB	22	30	24
Frota operacional	USA	6	1	4
	USB	22	30	24
Frota mínima	USA	6	8	7
	USB	24	29	25
Déficit	USA	0	-7	-3
	USB	-2	1	-1

Nota: Déficit da frota operacional em relação à frota mínima calculada com base nos parâmetros da portaria GM/MS nº 1.864/2003.

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria.

82. Existe um déficit expressivo de Unidades de Suporte Avançado (USA) em Brasília (-88%) e Fortaleza (-43%). Entretanto, o déficit real de ambulâncias do SAMU nas três capitais é provavelmente maior do que o estimado a partir dos parâmetros da Portaria GM/MS nº 1.864/2003, em razão da profunda deterioração da mobilidade urbana nas últimas duas décadas (Quadro 1).
83. No Distrito Federal, enquanto a população cresceu 24,8% entre 2003 e 2023, a frota de veículos aumentou 184%, segundo dados do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento de Territórios (2025). Esse descompasso produziu congestionamentos estruturais e reduziu a velocidade média do transporte coletivo para 20 km/h.
84. Em Belo Horizonte, a velocidade operacional dos ônibus varia entre 14 e 16 km/h nos horários de pico, conforme relatório da Superintendência de Mobilidade Urbana (2024). Em Fortaleza, embora os corredores expressos apresentem melhor desempenho, a velocidade média geral é de 15,7 km/h — caindo para apenas 10,5 km/h fora desses eixos, segundo a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (2024).
85. Esse agravamento das condições de circulação impacta diretamente a capacidade de resposta do SAMU: aumentam-se

os tempos de deslocamento, eleva-se o tempo-resposta para atendimentos críticos e reduz-se a efetividade da frota operacional, mesmo quando o número de ambulâncias atende formalmente aos parâmetros normativos.

Deterioração da mobilidade urbana entre 2003 e 2024

	Belo Horizonte	Brasília	Fortaleza
Crescimento da frota (2003–2024)	150%	184%	200%
Velocidade média do transporte coletivo (horário de pico)	14–16 km/h	20 km/h	15 km/h
Vias expressas e alternativas	Malha relativamente densa, mas região central saturada e com baixa redundância viária.	Presença de eixos estruturantes, porém altamente saturados; poucas alternativas eficientes entre Plano Piloto e cidades do entorno.	Poucas arteriais, reduzida redundância, alta densidade urbana e maior competição por espaço viário.
Síntese	Congestionamento estrutural crescente.	Mobilidade substancialmente pior que em 2003.	Uma das capitais com pior fluidez urbana.

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria.

86. Como efeito direto do atraso do atendimento pelos SAMUs, verificou-se o acesso tardio ao diagnóstico e ao tratamento. Esse atraso pré-hospitalar consome parte significativa ou a totalidade da janela terapêutica ideal, reduzindo a eficácia das intervenções de reperfusão e comprometendo a efetividade da linha de cuidado ao infarto. Além do risco aumentado de mortalidade e morbidade para o paciente, com impacto direto em sua qualidade de vida, essa ineficiência operacional gera desperdício de recursos públicos, uma vez que o tratamento de complicações decorrentes de um infarto não tratado a tempo tende a ser mais oneroso para o sistema de saúde.
87. Diante das fragilidades identificadas no atendimento pré-hospitalar ao IAM, propõe-se emitir as seguintes recomendações ao Ministério da Saúde e às secretarias de saúde fiscalizadas.
88. Ao Ministério da Saúde, no exercício da competência prevista no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.080/1990, recomenda-se definir e publicar indicadores nacionais mínimos para o atendimento do SAMU, especialmente os relativos a condições

tempo-dependentes, estabelecendo parâmetros técnicos uniformes para todo o país e pactuando, nas instâncias interfederativas, sua atualização periódica pelos gestores estaduais e municipais, inclusive mediante definição de requisitos de transparência ativa e de mecanismos nacionais de reporte e monitoramento.

89. Às Secretarias de Saúde dos municípios de Fortaleza e de Belo Horizonte, à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em observância aos parâmetros mínimos de estruturação do SAMU estabelecidos na Portaria GM/MS nº 1.864/2003, recomenda-se assegurar que o SAMU disponha de recursos humanos suficientes, frota operacional adequada, manutenção preventiva regular das ambulâncias e capacidade técnica compatível com a demanda assistencial, abrangendo tanto as Unidades de Suporte Avançado — que devem contar com médicos em todas as equipes — quanto as Unidades de Suporte Básico, cujos profissionais devem estar devidamente treinados para o manejo inicial da dor torácica e condução segura do paciente.
90. A implementação dessas recomendações tende a melhorar a capacidade de resposta do atendimento pré-hospitalar ao IAM, ao mitigar atrasos decorrentes de insuficiência de equipes, indisponibilidade de ambulâncias, falhas de manutenção e lacunas de treinamento. A definição de indicadores nacionais mínimos para o SAMU, associada a mecanismos de reporte periódico e transparência ativa, fortalecerá a governança federativa do atendimento pré-hospitalar e permitirá identificar gargalos e orientar ações de melhoria contínua. A padronização dos requisitos operacionais das Unidades de Suporte Básico e Avançado favorecerá maior consistência no manejo inicial da dor torácica e maior confiabilidade dos registros assistenciais. Embora ganhos clínicos mais abrangentes dependam de intervenções adicionais na rede de urgência, espera-se que a maior eficiência do SAMU reduza atrasos evitáveis no acesso ao diagnóstico e reforce a credibilidade institucional junto a profissionais, pacientes e ao controle social.

3.2 Atrasos recorrentes no diagnóstico e no início do tratamento do infarto, capazes de levar a piores desfechos clínicos, foram identificados nos serviços avaliados

91. A fiscalização evidenciou que o acesso ao diagnóstico e ao tratamento definitivo para o IAM nas redes auditadas é marcado por atrasos que comprometem a efetividade clínica do cuidado. As falhas ocorrem tanto na etapa diagnóstica, com a

não realização ou a interpretação tardia do ECG, quanto na terapêutica, com a subutilização da trombólise nas unidades de urgência e a demora excessiva para a realização de cateterismo e angioplastia.

92. No que tange ao diagnóstico, a fiscalização constatou barreiras tecnológicas e de fluxo que impedem o cumprimento da meta de ECG em até 10 minutos. Em Fortaleza e no Distrito Federal, identificou-se que parte significativa da frota do SAMU (especialmente as Unidades de Suporte Básico) não dispõe de equipamentos de ECG ou de sistemas de telemetria operantes. Essa carência obriga o desvio de pacientes para UPAs apenas para a realização do exame, retardando a identificação de casos de IAM com supra e o acionamento da "vaga zero" para hospitais de referência.
93. Um médico do SAMU de Fortaleza confirma que, por não possuírem "o aparelho adequado na ambulância", são forçados a "parar na UPA, fazer o eletro, para depois levar para o hospital", um desvio que gera perda de tempo crítico. De forma semelhante, uma médica reguladora do SAMU do Distrito Federal aponta que, como "a maioria das nossas viaturas, as básicas, não tem ECG", o resultado é que "o diagnóstico fica todo para a UPA", transferindo o ônus para a unidade de urgência.
94. A ausência de obrigatoriedade de equipamento de eletrocardiograma nas USBs do SAMU agrava esse cenário. Embora as USBs sejam frequentemente acionadas para resgatar pacientes com dor precordial e suspeita de IAM, a normatização vigente não exige que essas ambulâncias disponham de ECG, impossibilitando o diagnóstico precoce ainda no atendimento pré-hospitalar. Especialistas consultados pela equipe de auditoria destacaram que a disponibilização de eletrocardiógrafos portáteis nas USBs, associada à capacitação das equipes para sua realização imediata em casos de dor torácica, permitiria antecipar o diagnóstico e reduzir os atrasos na definição da estratégia terapêutica. Segundo os especialistas, enquanto não houver disponibilização universal de sistemas de tele-ECG, os médicos reguladores do próprio SAMU poderiam realizar a interpretação dos traçados transmitidos pelas USBs, viabilizando o diagnóstico precoce e o acionamento imediato da "vaga zero" para hospitais de referência, sem a necessidade de desvios para UPAs apenas para a realização do exame.
95. Em Belo Horizonte, o problema se manifesta na ponta do

sistema, onde, segundo uma enfermeira de uma UPA, "o sistema de laudos de ECG simplesmente não funciona", deixando a equipe "sem o suporte à decisão, o que atrasa tudo", referindo-se ao laudo proveniente do equipamento de tele-ECG do programa Boas Práticas em Cardiologia.

96. Quanto ao tratamento de reperfusão, verificou-se o descumprimento sistemático das janelas de tempo preconizadas pelo PCDT-SCA. A estratégia fármaco-invasiva (trombólise seguida de transferência) é subutilizada. Em Belo Horizonte, apesar da disponibilidade do medicamento trombolítico nas UPAs, profissionais relataram insegurança na sua administração. Conforme o chefe da hemodinâmica de um hospital de referência em Belo Horizonte, "a insegurança do médico da ponta é um fator causal importante", pois "eles têm medo de administrar o trombolítico e preferem esperar a hemodinâmica, mesmo que demore". Essa hesitação é corroborada por uma cardiologista de um hospital de referência no Distrito Federal, que afirma que "a inexperiência na ponta leva à perda da janela de trombólise". Em Fortaleza, em consonância com a política adotada pela Secretaria Municipal de Saúde na Portaria SMS nº 81, não há trombolíticos disponíveis nas ambulâncias do SAMU e nas UPAs municipais, eliminando a possibilidade de reperfusão precoce, uma vez que, segundo um médico do SAMU de Fortaleza, "a gente não tem o insumo na ambulância para fazer a trombólise".
97. Segundo o PCDT-SCA, uma vez confirmado o IAM com supra, a terapia trombolítica deve ser realizada na unidade de origem sempre que a transferência para um centro com hemodinâmica implicar atraso superior a 60 minutos. A Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza, contudo, não disponibiliza trombólise nas UPAs nem no SAMU, sob a justificativa — apresentada por seus gestores à equipe de auditoria — de que o deslocamento de qualquer ponto da capital até o Hospital de Messejana ou demais hospitais com hemodinâmica ocorreria sempre em menos de uma hora. Essa premissa, contudo, não se confirmou empiricamente. Os dados analisados demonstraram que 87% dos pacientes com dor torácica ou suspeita de IAM, entre julho e setembro de 2025, não foram atendidos e transportados pelo SAMU dentro do limite de 60 minutos, reduzindo significativamente a probabilidade de reperfusão dentro da janela terapêutica ideal e aumentando o risco de perdas funcionais ao músculo cardíaco. Diante desse cenário, e conforme previsto nas diretrizes clínicas, a SMS de Fortaleza

deveria implementar a terapia trombolítica como estratégia de segurança assistencial, garantindo a reperfusão precoce nos casos em que a angioplastia primária não pode ser realizada dentro do tempo recomendado.

98. O acesso à angioplastia primária e ao cateterismo também enfrenta gargalos críticos. A análise dos dados de tempo porta-balão revelou desempenhos heterogêneos entre as instituições auditadas, com dificuldades para atingir a meta de 90 minutos, como relatado por uma enfermeira da hemodinâmica do Hospital de Messejana em Fortaleza. Segundo ela, "é muito difícil atingir a meta de 90 minutos", pois "muitas vezes o paciente já chega aqui com muito tempo de dor, vindo de outras unidades". Essa percepção é compartilhada pelo chefe da hemodinâmica do Hospital de Base do Distrito Federal, que lamenta que "os pacientes chegam tardiamente, já fora da janela ideal", de modo que, embora o procedimento seja realizado, "o benefício da intervenção já foi perdido em grande parte". Devido à baixa qualidade dos dados recebidos, que apresentavam inconsistências e lacunas, a equipe segmentou os casos em dois grupos para as instituições de Belo Horizonte: pacientes com tempo porta-balão de até 4 horas, considerados casos de IAM com supra de ST submetidos a angioplastia primária, e pacientes com tempo superior a 4 horas, que seria uma classificação residual de IAM, que abarca o IAM sem supra de ST e os possíveis casos de estratégia fármaco-invasiva.

Tabela 2 – Tempo porta-balão da angioplastia de pacientes que tiveram IAM com supra em agosto de 2025

Hospital	N (casos válidos)	Tempo porta-balão médio (min)	Mediana do tempo porta-balão (min)	% casos dentro da meta de 90 min
Hospital de Messejana	52	124,0	98,0	42,3%
Hospital das Clínicas da UFMG	24	62,8	44,0	75,0%
Santa Casa de Belo Horizonte	55	49,3	41,5	89,3%

Notas:

1. Dados do Hospital de Base de Brasília não foram fornecidos pela SES-DF.
2. O Hospital Universitário de Brasília realiza apenas angioplastias eletivas, sendo incomum atender IAM com supra.

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria a partir de dados fornecidos pelos hospitais.

Tabela 3 – Tempo porta balão para IAM sem supra de ST

Hospital	N (casos válidos)	Tempo porta-balão médio (horas:min)	Mediana do tempo porta-balão (horas:min)	% casos dentro da meta de 72 horas
Hospital das Clínicas da UFMG	112	88:03	64:33	65,5%
Santa Casa de Belo Horizonte	425	96:32	43:50	65,6%

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria a partir de dados fornecidos pelos hospitais.

99. Na Santa Casa de Belo Horizonte, para o grupo de pacientes com IAM com supra de ST, a média do tempo porta-balão foi de 49,3 minutos com 89,1% dos casos atingindo a meta de 90 minutos (Gráfico 3). Já para o grupo de pacientes com a classificação residual de IAM, a média de tempo até a reperfusão foi de 96,5 horas, com aproximadamente 34,4% dos casos ultrapassando as 72 horas recomendadas pelo PCDT-SCA para casos de risco intermediário (Gráfico 4).

100. No Hospital das Clínicas da UFMG, para pacientes com IAM com supra de ST, a média do tempo porta-balão foi de 62,8 minutos e a mediana de 44,0 minutos, com 75,0% dos casos atingindo a meta de 90 minutos (Gráfico 5). Para pacientes com a classificação de IAM residual, a mediana foi de 64,5 horas, com 34,5% dos casos ultrapassando as 72 horas preconizadas (Gráfico 6).

101. Em Fortaleza, a análise do Hospital de Messejana identificou 52 casos de IAM com supra de ST submetidos a angioplastia primária. A média do tempo porta-balão foi de 124 minutos, com apenas 42,3% dos casos atingindo a meta de 90 minutos (Gráfico 7). Adicionalmente, a equipe identificou que pacientes com infarto sem supra chegam a aguardar de 3 a 10 dias em UPAs por uma vaga de cateterismo, período muito superior às 72 horas preconizadas para casos de risco intermediário.

102. No DF, embora a equipe de fiscalização tenha constatado que as UPAs realizam terapia trombolítica em pacientes com

IAM com supra de ST, a dificuldade de acesso aos serviços de hemodinâmica compromete o atendimento de dois grupos críticos de pacientes. O primeiro grupo é composto por aqueles que necessitam da estratégia fármaco-invasiva, ou seja, pacientes trombolizados na UPA que devem ser transferidos para cateterismo de resgate em até 24 horas, conforme preconizado pelo PCDT-SCA. O segundo grupo abrange pacientes com contraindicação à trombólise (uso recente de anticoagulantes, cirurgia recente, acidente vascular cerebral prévio, entre outras condições) que dependem exclusivamente da angioplastia primária como estratégia de reperfusão. A insuficiência de dados estruturados sobre tempos de transferência e acesso à hemodinâmica no Hospital de Base, principal referência da capital, impede a quantificação precisa desse gargalo, mas as evidências qualitativas coletadas durante as inspeções e entrevistas indicam que esses pacientes enfrentam atrasos significativos, com impacto direto sobre os desfechos clínicos.

103. Esses atrasos são consequência direta da desarticulação da rede. A insuficiência de serviços de hemodinâmica soma-se à escassez crônica de leitos de Unidade Coronariana (UCO) e UTI de retaguarda. Em Fortaleza, a UCO do Hospital de Messejana possui apenas 8 leitos para uma demanda diária de 30 a 40 pacientes com infarto, resultando em superlotação crônica. O chefe da Unidade Coronariana desse hospital de referência confirma que, com "8 leitos de UCO para uma demanda de 30 a 40 pacientes por dia", o cenário é de "superlotação crítica", sendo impossível "absorver todo mundo". Essa situação força a retenção de pacientes em unidades de menor complexidade, onde, segundo o coordenador médico de uma UPA em Fortaleza, "o paciente sem supra fica aqui na UPA esperando dias por uma vaga", o que representa "um tempo excessivo, com risco para o paciente".
104. A baixa disponibilidade de leitos de terapia intensiva para receber pacientes pós-procedimento bloqueia o giro das salas de hemodinâmica, resultando em cancelamentos de angioplastias e na retenção de pacientes graves em UPAs. Uma enfermeira da hemodinâmica do Hospital de Base do Distrito Federal relata que a equipe "cancela procedimentos vitais, cateterismos, angioplastias, porque não tem leito de UTI para o pós-operatório". A demora na regulação inter-hospitalar agrava o cenário. Segundo um médico regulador do SAMU de Belo

Horizonte, "o principal motivo das negativas nos hospitais de referência é a falta de leito". Essa realidade mantém os pacientes em unidades inadequadas, como descreve o coordenador médico de uma UPA no Distrito Federal: "O paciente fica aqui na UPA por um tempo prolongado, esperando vaga. Não é o local ideal, mas não temos para onde mandar".

105. A insuficiência de leitos de UTI coronariana não apenas compromete o acesso oportuno ao tratamento, mas também limita drasticamente a capacidade produtiva dos serviços de hemodinâmica. A análise dos dados do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) referentes ao período de junho a setembro de 2025, considerando os procedimentos (seguidos dos seus respectivos códigos) de cateterismo cardíaco (0211020010), angioplastia coronariana (0406030014), angioplastia coronariana com implante de stent (0406030030), angioplastia coronariana com implante de dois stents (0406030022), angioplastia coronariana primária (0406030049), angioplastia em enxerto coronariano (0406030065) e angioplastia em enxerto coronariano com implante de stent (0406030073), evidencia que a disponibilidade de leitos de retaguarda é fator determinante para o volume de procedimentos realizados.
106. O Hospital Universitário de Brasília (HUB) foi excluído desta análise comparativa por não integrar formalmente a linha de urgência e emergência para o IAM com supra de ST, uma vez que não dispõe de serviço de hemodinâmica em regime de 24 horas. Embora a equipe de fiscalização tenha constatado que a instituição pontualmente aceita pacientes com esse perfil para resguardar a rede diante da indisponibilidade momentânea de vagas em outros serviços, essa atuação ocorre de forma excepcional e não caracteriza integração estruturada à linha de cuidado. Todos os demais hospitais fiscalizados dispõem de duas salas de hemodinâmica operando em regime contínuo, mas apresentam desempenhos radicalmente distintos em função da capacidade de absorção de pacientes.
107. A Santa Casa de Belo Horizonte, com 40 leitos de UTI coronariana, registrou 764 Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs) aprovadas, estabelecendo uma taxa de 19,1 AIHs por leito no período. O Hospital das Clínicas da UFMG, que dispõe de 18 leitos de UTI coronariana (sendo 8 voltados para pacientes cirúrgicos e 10 para pacientes clínicos, como os casos de IAM), registrou apenas 135 AIHs aprovadas (17,7%

do volume da Santa Casa), com taxa de 7,5 AIHs por leito. O Hospital de Base do Distrito Federal, com 16 leitos (sendo 8 para pacientes cirúrgicos e 8 para clínicos), registrou 216 AIHs aprovadas (28,3% do volume da Santa Casa), com taxa de 13,5 AIHs por leito.

108. O caso do Hospital de Messejana, em Fortaleza, ilustra o impacto da escassez de leitos sobre a dinâmica assistencial. Embora a unidade coronariana (CECOR) disponha formalmente de 8 leitos, a instituição utiliza leitos de outras áreas de terapia intensiva (UTI de Risco, UTI Semi-intensiva e Unidade de Cuidados Prolongados) para absorver pacientes cardíacos, totalizando 44 leitos empregados, parcialmente, no atendimento ao IAM. Mesmo com essa expansão informal da capacidade, a instituição registrou 898 AIHs aprovadas no período, volume 17,5% superior ao da Santa Casa de Belo Horizonte, que dispõe de 40 leitos dedicados. Isso resulta em uma taxa de 20,4 AIHs por leito, 6.8% superior à da Santa Casa e 172% superior à do HC-UFGM. Esse bom desempenho, longe de representar eficiência operacional, evidencia um cenário de superlotação crônica identificado pela equipe de fiscalização: leitos de UTI que seriam voltados para outras condições não relacionadas ao IAM são demandados para pacientes cardíacos, pacientes aguardam por leitos em corredores e cadeiras e a sala de emergência opera permanentemente acima da capacidade. Portanto, a gestão adequada de leitos de retaguarda não é apenas uma questão de qualidade assistencial, mas condição estruturante para que os serviços de hemodinâmica operem em sua capacidade plena, sem que o giro de salas seja bloqueado pela impossibilidade de transferir pacientes para cuidados intensivos pós-procedimento.



Tabela 4 – Produtividade da hemodinâmica no período de junho a setembro de 2025

Hospital	Leitos de Retaguarda	AIHs Aprovadas (jun-set/2025)	Produtividade (AIHs/leito)	Diferença vs Santa Casa BH
Santa Casa de Belo Horizonte	40	764	19,1	0,0%
Hospital das Clínicas da UFMG	18	135	7,5	-60,7%
Hospital de Base do Distrito Federal	16	216	13,5	-29,3%
Hospital de Messejana CE	44	898	20,4	+6,8%

Notas:

1. A Santa Casa de Belo Horizonte foi adotada como referência por se tratar de um serviço de alta complexidade com grande volume assistencial, leitos de UTI coronariana dedicados exclusivamente ao cuidado cardiológico e organização consolidada da linha de cuidado do IAM. Sua estrutura especializada e a estabilidade da capacidade instalada conferem maior segurança à métrica de produtividade (AIHs/leito), reduzindo variações decorrentes de uso misto de leitos ou arranjos assistenciais heterogêneos presentes em outros hospitais avaliados.

2. No Hospital de Messejana, apenas 8 leitos são formalmente dedicados à UTI coronariana (CECOR), mas a equipe assistencial informou que pacientes com IAM também são acolhidos rotineiramente em outras três unidades de terapia intensiva (UTI de Risco, UTI Semi-intensiva e Unidade Cardiopulmonar). Como não foi possível obter a fração exata de leitos dessas unidades destinada ao IAM, adotou-se abordagem conservadora: considerou-se o total de 44 leitos que efetivamente recebem esses pacientes, de modo a evitar superestimar a produtividade e assegurar comparabilidade entre hospitais.

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria a partir de dados do SIH.

109. A compreensão da magnitude dos atrasos identificados exige que se analise a jornada completa do paciente com infarto, desde o início dos sintomas até a reperfusão coronariana. O PCDT-SCA expõe que pacientes normalmente chegam ao sistema de saúde com 3 a 4 horas de tempo de sintomas, o que significa que a janela terapêutica ideal para benefício máximo da reperfusão (primeiras 3 horas) já está parcialmente consumida antes mesmo do primeiro contato com a rede de urgência. A consolidação dos tempos médios observados nas três capitais auditadas, considerando o tempo de procura pelo serviço de saúde, o tempo de transporte pré-hospitalar pelo SAMU e o tempo porta-balão nos hospitais de referência, revela o impacto cumulativo das fragmentações

identificadas. Ressalta-se que a análise utilizou tempos médios pela impossibilidade de rastrear pacientes individuais ao longo de sua jornada, limitação que será aprofundada no achado seguinte.

110. Em Belo Horizonte, a jornada mediana do paciente com IAM com supra atendido pela Santa Casa, considerando o tempo de procura pelo serviço (3,5 horas), o tempo de transporte pelo SAMU Macro BH (51 minutos) e o tempo porta-balão (39 minutos), totaliza aproximadamente 5 horas desde o início dos sintomas até a reperfusão. No Hospital das Clínicas da UFMG, a jornada mediana se estende para 5 horas e 18 minutos, com tempo porta-balão de 59 minutos. Em Fortaleza, a jornada mediana do paciente atendido no Hospital de Messejana é significativamente mais longa: considerando o tempo de procura (3,5 horas), o tempo de transporte pelo SAMU Fortaleza (96,3 minutos) e o tempo porta-balão (124 minutos), o total atinge aproximadamente 7 horas e 10 minutos. Todas essas jornadas ultrapassam a janela de 3 horas para benefício máximo da reperfusão, embora permaneçam dentro da janela de 12 horas estabelecida como limite para indicação do procedimento.
111. Mesmo em um cenário otimista, no qual o paciente buscasse atendimento imediatamente após o início dos sintomas, os gargalos identificados no transporte pré-hospitalar e no tempo porta-balão ainda comprometeriam a efetividade da reperfusão. Nesse cenário, a jornada na Santa Casa de Belo Horizonte seria reduzida para 1 hora e 30 minutos (51 minutos de transporte + 39 minutos porta-balão), permanecendo dentro da janela ideal de 3 horas. No HC-UFMG, a jornada otimista seria de 1 hora e 48 minutos (51 + 59 minutos), também dentro da janela ideal. Entretanto, em Fortaleza, mesmo com procura imediata, a jornada no Hospital de Messejana totalizaria 3 horas e 40 minutos (96,3 + 124 minutos), ultrapassando a janela ideal de 3 horas exclusivamente em razão dos atrasos no transporte pré-hospitalar e no tempo porta-balão. Essa análise evidencia que, embora o tempo de procura pelo serviço seja o principal componente da jornada total (representando 70% do tempo em Belo Horizonte e 50% em Fortaleza), os atrasos operacionais da rede de urgência impedem que o sistema alcance o desempenho ideal mesmo quando o paciente age prontamente.
112. No Distrito Federal, não foi possível calcular a jornada completa devido à ausência de dados estruturados sobre o

tempo porta-balão no Hospital de Base, principal referência para atendimento ao IAM na capital. Essa lacuna informacional, por si só, evidencia a fragilidade dos sistemas de monitoramento e gestão da linha de cuidado.

113. A análise das jornadas reais demonstra que os atrasos não são eventos isolados, mas sim o resultado da acumulação de gargalos em cada etapa da rede. O tempo de procura pelo serviço de saúde, embora não seja controlável diretamente pelo sistema, é agravado pela demora no transporte pré-hospitalar e pelos tempos porta-balão acima das metas estabelecidas. Esse efeito cumulativo compromete a efetividade clínica da reperfusão e contribui para os desfechos adversos observados, evidenciando que a fragmentação da linha de cuidado não é apenas uma questão organizacional, mas um fator determinante para a morbimortalidade cardiovascular no SUS.
114. O impacto dessas falhas é relevante e multidimensional. O atraso na reperfusão está diretamente associado ao aumento da mortalidade hospitalar, à ocorrência de reinfartos e à necessidade de cirurgias de revascularização de emergência. As internações tornam-se mais prolongadas: na Santa Casa de Belo Horizonte, o tempo médio de internação de pacientes de revascularização cirúrgica que foram a óbito foi de 39,2 dias. O desenvolvimento de insuficiência cardíaca crônica, condição que gera sequelas permanentes, compromete severamente a qualidade de vida dos pacientes após a alta. Em Fortaleza, foi identificado paciente com diagnóstico tardio que evoluiu com disfunção cardíaca grave, apresentando fração de ejeção de apenas 13%, resultando em incapacidade de retornar ao trabalho e necessidade de trâmites para perícia do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).
115. Vários pacientes relataram não terem sido encaminhados para programas de reabilitação cardíaca, com alguns desconhecendo a existência do serviço. No Distrito Federal, pacientes chegam tardiamente para reperfusão, e a reabilitação cardíaca pós-alta apresenta pouca integração e retorno estruturado. Em Belo Horizonte, a rede SUS local não oferece serviço de reabilitação cardíaca ambulatorial (fase 2) estruturado para continuidade do tratamento pós-alta, encaminhando os pacientes para centros de saúde sem garantia de inclusão.
116. A permanência prolongada de pacientes com infarto em UPAs aguardando transferência compromete a capacidade do

SUS de responder oportunamente a novos casos agudos, ocupando leitos de urgência que deveriam ter alta rotatividade. A ocupação ineficiente de leitos hospitalares e o desperdício de recursos evidenciam um sistema que, ao falhar na resposta rápida, acaba por consumir mais recursos para entregar um resultado clínico inferior. O cancelamento de angioplastias por falta de leito resulta em desperdício de tempo de sala, insumos e profissionais.

117. Diante das fragilidades identificadas no acesso a diagnóstico e tratamento do IAM, propõem-se recomendações ao Ministério da Saúde e às secretarias de saúde fiscalizadas.

118. Ao Ministério da Saúde, no exercício da competência prevista no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.080/1990, e em conformidade com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Síndromes Coronarianas Agudas (PCDT-SCA) e com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Digital e da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), propõe-se emitir as seguintes recomendações:

a) Instituir componente nacional de telecardiologia e tele-eletrocardiograma, no âmbito da Política Nacional de Saúde Digital e em articulação com a Rede de Atenção às Urgências, voltado ao diagnóstico precoce do infarto agudo do miocárdio no atendimento pré-hospitalar e nas Unidades de Pronto Atendimento. Esse componente deve incluir: (a) definição de padrões técnicos, requisitos de interoperabilidade e terminologias alinhadas à RNDS; (b) disponibilização de soluções tecnológicas de abrangência nacional; (c) mecanismos federais de indução e financiamento; (d) estruturação de núcleos regionais ou nacionais para interpretação remota de ECG em tempo real; e (e) suporte técnico aos estados, municípios e ao Distrito Federal para implantação e operação das soluções em suas redes assistenciais.

b) Estabelecer diretriz nacional para a linha de cuidado do infarto agudo do miocárdio, pactuadas com estados, municípios e o Distrito Federal, que defina a trombólise como estratégia obrigatória de reperfusão nas unidades de origem — incluindo Unidades de Pronto Atendimento — quando a angioplastia primária não puder ser realizada em até 120 minutos e não houver contraindicação clínica, bem como instituir mecanismo federal de indução financeira para apoiar a implementação dessa diretriz nas UPAs, com critérios de habilitação e monitoramento da qualidade assistencial alinhados aos padrões nacionais.

c) Elaborar, em articulação com estados, municípios e o Distrito Federal nas instâncias de pactuação interfederativa, plano nacional de reorganização e fortalecimento da rede de alta complexidade cardiológica, contemplando: (a) diagnóstico regionalizado da capacidade instalada, das taxas de utilização e da demanda reprimida; (b) requisitos essenciais para o funcionamento de UCOs, UTIs cardiológicas e leitos de retaguarda — incluindo adequação das equipes especializadas, recursos de monitorização e ventilação avançada, suporte circulatório mecânico básico e acesso a suporte renal; (c) requisitos essenciais para os

serviços de hemodinâmica — incluindo cobertura 24 horas, equipes em prontidão, disponibilidade contínua de insumos para angioplastia primária e contingências operacionais; (d) estratégias de otimização da capacidade existente, como gestão de leitos, fortalecimento da regulação assistencial e visibilidade quase em tempo real das vagas; e (e) cronograma pactuado de expansão planejada desses serviços.

119. Às Secretarias de Saúde dos municípios de Fortaleza e de Belo Horizonte, à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em conformidade com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Síndromes Coronarianas Agudas (PCDT-SCA) e com as diretrizes organizacionais da Linha de Cuidado do Infarto Agudo do Miocárdio aprovadas pela Portaria GM/MS nº 2.994/2011, propõe-se as seguintes recomendações:

- a) Garantir que as Unidades de Suporte Básico e Avançado disponham de equipamentos de eletrocardiograma portátil e que suas equipes estejam capacitadas para sua realização imediata em casos de dor torácica.
- b) Revisar e aperfeiçoar os protocolos assistenciais relativos ao atendimento do infarto agudo do miocárdio no pré-hospitalar nas UPAs e nos hospitais, assegurando decisão rápida de reperfusão, bem como disponibilidade e uso adequado de trombolíticos quando indicados.
- c) Realizar diagnóstico da capacidade instalada pertinente ao atendimento do infarto agudo do miocárdio — incluindo leitos especializados, retaguarda clínica, serviços de hemodinâmica e fluxos de regulação — identificando gargalos que possam subsidiar o planejamento interfederativo previsto no plano nacional a ser elaborado pelo Ministério da Saúde.

120. A implementação dessas recomendações visa três benefícios estruturantes. Primeiro, a reversão dos efeitos clínicos adversos, com a implementação da trombólise na origem tendendo a diminuir a taxa de mortalidade, estimada em 7,5% a cada 30 minutos de atraso na angioplastia, assegurando a reperfusão na janela terapêutica ideal e mitigando o desenvolvimento de insuficiência cardíaca grave, revertendo o efeito de aposentadorias precoces e perda de qualidade de vida. A instituição do componente nacional de telecardiologia ampliará o acesso ao diagnóstico especializado precoce, particularmente em localidades sem cardiologistas disponíveis 24 horas.

121. Segundo, ganhos de eficiência operacional e de recursos, com redução da permanência de pacientes em UPAs ao garantir o tratamento definitivo ou a transferência no tempo correto, e diminuição da ocupação de leitos de alta complexidade com casos crônicos ou de longa permanência, liberando vagas para novos casos agudos. A gestão otimizada de leitos e o

fortalecimento da regulação assistencial, previstos no plano nacional, contribuirão para o melhor aproveitamento da capacidade instalada existente antes mesmo da expansão da rede.

122. Terceiro, o fortalecimento da governança, planejamento e equidade no acesso, com a implementação de relatórios e monitoramento fornecendo à gestão as ferramentas para acompanhar o desempenho da linha de cuidado, permitindo intervenções baseadas em dados concretos, ao invés de reagir a crises. O diagnóstico regionalizado da capacidade instalada e da demanda reprimida subsidiará o planejamento da expansão planejada da rede de alta complexidade cardiológica, orientando investimentos para as regiões de maior necessidade. A criação de padrões técnicos nacionais, requisitos de interoperabilidade alinhados à RNDS e terminologias padronizadas promoverá a integração efetiva entre os pontos de atenção, reduzindo assimetrias regionais e garantindo equidade no acesso ao tratamento do infarto agudo do miocárdio em todo o território nacional.

3.2.1 - Boa prática – a gestão de leitos de UTI da Santa Casa de Belo Horizonte

123. É relevante citar a gestão de leitos da Unidade Coronariana (Procordis) da Santa Casa de Belo Horizonte como uma boa prática de gerenciamento de capacidade e fluxo, essencial para a sustentação da Linha Vermelha de Belo Horizonte. A unidade, que opera com 40 leitos, adota a premissa de vaga zero para casos de IAM com supra, garantindo admissão imediata independentemente da ocupação momentânea. Para sustentar esse modelo sem colapso assistencial, a gestão aplica critérios rigorosos de elegibilidade na regulação e mantém articulação estreita entre o Núcleo Interno de Regulação (NIR) e a coordenação da unidade, assegurando que o recurso crítico seja utilizado estritamente para o perfil epidemiológico adequado.
124. O diferencial operacional que viabiliza essa alta disponibilidade é a metodologia de previsibilidade de alta aliada a *rounds* multidisciplinares diários. A equipe realiza "corridas de leito" envolvendo médicos, enfermagem e equipe multiprofissional para identificar e solucionar pendências (laudos, exames, pareceres) que limitam a desospitalização, permitindo planejar as saídas com antecedência. A comunicação interna é padronizada através do "passômetro", mitigando riscos de perda de informação e agilizando a tomada

de decisão sobre a rotação dos leitos. Complementarmente, a unidade adota estratégias logísticas eficientes, destacando-se a utilização de uma sala de altas, recurso que permite a liberação física do leito de terapia intensiva assim que a alta clínica é definida, enquanto o paciente aguarda trâmites familiares ou de transporte em local apropriado, sem ocupar a vaga crítica. Durante os procedimentos *in loco*, a equipe de fiscalização observou o giro de 16 altas em um único dia. Essa combinação de governança clínica, processos estruturados e logística de fluxo permite à instituição manter a porta aberta para emergências cardiológicas de alta complexidade, maximizando o uso da capacidade instalada.

3.3 Falhas recorrentes na coordenação da jornada do paciente com infarto comprometem a continuidade do cuidado

125. A fragmentação observada nos tempos de resposta e no acesso ao tratamento não é apenas um problema de escassez de recursos, mas o reflexo direto da ausência de uma gestão sistêmica e orientada por dados da linha de cuidado, agravada pela inexistência de um sistema de informação unificado que integre os diferentes pontos da rede. A fiscalização constatou que, tanto em nível local quanto nacional, a jornada do paciente com IAM carece de governança integrada, visibilidade operacional e mecanismos de coordenação, resultando em descontinuidade assistencial e na “invisibilidade” do usuário e dos dados de sua trajetória clínica. Essa ausência de visão longitudinal produz assimetria de informação entre gestores e equipes, limita a capacidade decisória e impede que o percurso assistencial seja monitorado, analisado e aprimorado.
126. Embora existam os componentes de uma rede de atenção à saúde (SAMU, UPA, hospitais), eles operam como ilhas isoladas, sem uma plataforma tecnológica única que permita o acompanhamento do fluxo do paciente desde a porta de entrada até a reabilitação. A fiscalização identificou a inexistência de prontuários eletrônicos integrados ou sistemas de regulação que conversem entre si em tempo real. No Distrito Federal e em Belo Horizonte, a falta de interoperabilidade entre os sistemas do pré-hospitalar e do hospitalar impede que o médico regulador tenha visibilidade completa da capacidade instalada. No Distrito Federal, a “vaga zero” é frequentemente negociada por canais informais, como telefone ou aplicativos de mensagem, o que além de fragilizar a rastreabilidade introduz variabilidade assistencial e risco clínico, e a regulação do

SAMU local ainda opera com registros manuais precários em “uma planilha... tipo bloco de anotações”, segundo a gerente da central de regulação. A ausência de sistemas logísticos integradores — elemento essencial das Redes de Atenção à Saúde — impede que a regulação cumpra seu papel de ordenar fluxos, equilibrar capacidade e minimizar atrasos.

127. A ausência de sistemas de monitoramento contínuo de tempos críticos e de dados estruturados sobre a jornada real do paciente levou a decisões de gestão baseadas em pressupostos, não em evidências. Em Belo Horizonte e Fortaleza, o desenho da linha de cuidado colocou a angioplastia primária como estratégia preferencial, partindo do pressuposto de que o paciente chegaria a tempo ao serviço de hemodinâmica. A análise realizada por esta fiscalização demonstrou que esse pressuposto não se sustenta, resultando em perda de janela terapêutica. A incapacidade de visualizar a jornada completa é confirmada por profissionais da assistência. Enfermeiras do Hospital de Messejana em Fortaleza revelam que “não tem um lugar, então, onde a gente tenha todos os tempos... é segmentado... tudo é manual”, sugerindo a necessidade de um rastreamento manual para reconstruir a trajetória do paciente. Esse cenário revela não apenas ausência de monitoramento sistemático, mas incapacidade de reconstituir retroativamente os eventos críticos da jornada — característica típica de falha estrutural de governança informacional. Assim, a fragmentação informacional compromete a governança e a efetividade da linha de cuidado.
128. Essa lacuna de coordenação transcende a esfera local e atinge a governança tripartite do SUS. O Ministério da Saúde, enquanto coordenador nacional, não dispõe de mecanismos de monitoramento em tempo real ou tempestivo que permitam visualizar a realidade da assistência ao IAM no país. Em resposta à requisição da equipe de auditoria (Ofício nº 000.082/2025 – AudSaúde), o Ministério admitiu que os dados assistenciais estruturados relativos ao infarto “ainda não se encontram disponíveis na Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS)”. A ausência de um modelo nacional de monitoramento da linha de cuidado — abrangendo tempos críticos, desfechos e capacidade instalada — limita a capacidade de indução federativa, prejudica a identificação de assimetrias regionais e impede a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

129. Embora o órgão tenha instituído o “Modelo Informacional de Alta Hospitalar/Sumário de Alta” (Portaria GM/MS nº 8.026, de 27 de agosto de 2025), que promete contemplar informações clínicas essenciais para a rastreabilidade e segurança do cuidado, incluindo intervenções realizadas e orientações pós-alta, a ferramenta encontra-se em fase de implementação. Atualmente, portanto, o Ministério opera sem “conhecimento quantificado” da linha de cuidado, carecendo de dados básicos sobre desfechos clínicos e tempos de atendimento que são indispensáveis para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Adicionalmente, o modelo de alta captura apenas o momento final da jornada, não suprimindo a necessidade de rastreamento ponta-a-ponta que inclua etapas pré-hospitalares, intra-hospitalares e de regulação, essenciais para compreender atrasos acumulados e orientar ações corretivas.
130. A desarticulação se manifesta também de forma crítica na transição do cuidado (referência e contrarreferência). Não há protocolos instituídos ou sistemas que garantam o retorno automático da informação do paciente infartado para a Atenção Primária à Saúde (APS). Em Belo Horizonte, profissionais descrevem a integração com a APS como “inexistente/incipiente”, com o Serviço Social precisando “acionar a rede por e-mail e WhatsApp”. Em Fortaleza e Belo Horizonte, a ruptura no fluxo de informação resulta em pacientes que recebem alta sem a garantia de continuidade do tratamento. Um paciente em Fortaleza relatou ter recebido na alta “só mesmo o laudo médico”, sem atestado ou orientações claras. Outro paciente, ao ser perguntado sobre encaminhamento para reabilitação cardíaca, respondeu: “Não. O que é isso?”, evidenciando o desconhecimento sobre serviço essencial para recuperação. A inacessibilidade à reabilitação cardíaca é um problema crônico. Em Belo Horizonte, uma fisioterapeuta de um hospital de referência afirma que seria “um sonho” ter um ambulatório para dar prosseguimento ao cuidado, e no Distrito Federal, um profissional com nove anos de casa admite: “eu não sei como é que funciona a reabilitação daqui”. A fragmentação gera também “vazios assistenciais” de meses entre a alta hospitalar e o retorno ambulatorial. Um paciente em Fortaleza teve alta em setembro e a consulta foi marcada apenas para março do próximo ano, representando seis meses de espera. Essa ruptura de continuidade contraria a diretriz da APS como coordenadora do cuidado e compromete a

prevenção secundária, etapa crucial para evitar reinternações e novos eventos cardiovasculares.

131. Em suma, a gestão da linha de cuidado ocorre "no escuro". Sem métricas que avaliem a integração da rede e sem um sistema de informação que conecte os dados clínicos do paciente aos processos de gestão, perde-se a capacidade de identificar gargalos e implementar correções. As equipes da ponta (UPA/SAMU) não sabem o que acontece com o paciente após a transferência, quebrando o ciclo de melhoria contínua. Profissionais em Belo Horizonte e no Distrito Federal confirmam que o retorno institucional sobre desfechos é "muito difícil, é muito raro". A quebra no fluxo de informação é tão grave que, em um caso relatado por familiar de paciente em Fortaleza, o paciente faleceu no Hospital Geral após ser transferido do Hospital de Messejana, mas o hospital de origem não teve informação do óbito, evidenciando a completa desconexão entre as "ilhas" do sistema. Essa ausência de governança sistêmica e informacional contraria frontalmente os princípios constitutivos das Redes de Atenção à Saúde (RAS), perpetuando um modelo fragmentado onde a qualidade do cuidado depende mais do esforço individual das equipes do que de um desenho organizacional inteligente.
132. Diante da fragmentação da gestão da jornada do paciente com IAM e da ausência de sistemas de informação integrados, propõe-se emitir duas recomendações.
133. Ao Ministério da Saúde, no exercício da competência prevista no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.080/1990, e em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Digital e da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), recomenda-se implementar sistema nacional de rastreamento da jornada do paciente, com prioridade inicial para o infarto agudo do miocárdio, definindo padrões de dados, terminologias e requisitos de interoperabilidade, e articulando sua implantação com estados, municípios e o Distrito Federal. O sistema deve registrar, de forma padronizada e auditável, os tempos críticos do percurso assistencial e integrar-se à RNDS, gerando painéis em tempo real que subsidiem a coordenação assistencial e a supervisão federativa.
134. Às Secretarias de Saúde dos municípios de Fortaleza e de Belo Horizonte, à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em conformidade com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Síndromes

Coronarianas Agudas (PCDT-SCA) e com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Digital, recomenda-se aprimorar os processos de registro dos tempos críticos do atendimento pré-hospitalar e implementar mecanismo local de rastreamento da jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio, assegurando a fidedignidade e completude das informações e preparando a infraestrutura local para futura integração ao sistema nacional que vier a ser desenvolvido pelo Ministério da Saúde.

135. A implementação dessas recomendações visa cinco benefícios estruturantes. Para o paciente, a visibilidade sobre os tempos críticos da jornada assistencial criará condições para que gestores e equipes identifiquem gargalos e implementem melhorias contínuas, tendendo a reduzir atrasos entre eventos críticos e melhorar desfechos clínicos ao longo do tempo, com uma jornada mais coordenada e previsível.
136. Para a gestão, o sistema proporcionará transparência e governança baseadas em dados, com painéis em tempo real que permitem identificar gargalos, direcionar recursos, orientar a supervisão federativa e apoiar decisões estratégicas sobre a linha de cuidado do infarto agudo do miocárdio.
137. Para os profissionais de saúde, o sistema permitirá que equipes e gestores locais acessem dados estruturados sobre o desempenho da linha de cuidado, criando as condições para melhoria de processos, ajustes em protocolos locais e prática clínica embasada em evidências concretas sobre os tempos assistenciais.
138. Para a produção de conhecimento e políticas públicas, o sistema viabilizará a criação de uma base de evidências ampla, padronizada e auditável, que poderá subsidiar avaliações de efetividade da rede, revisão de diretrizes clínicas e formulação de políticas públicas mais precisas e alinhadas às necessidades reais da população.
139. Para a integração do sistema de saúde, o sistema promoverá integração efetiva entre SAMU, UPAs, hospitais e APS, com interoperabilidade garantida pela adoção de padrões de dados, terminologias padronizadas e integração à RNDS, rompendo silos informacionais e consolidando uma visão única e longitudinal da jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio.



Análise dos comentários dos gestores

140. Com base nas Normas de Auditoria do TCU (NAT, itens 145 a 148), no Manual de Auditoria Operacional do TCU (seção 6.5) e no disposto no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, submeteu-se a versão preliminar deste relatório para coleta de comentários aos seguintes destinatários: Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza – CE (peça 84), Secretaria Estadual de Saúde do Ceará (peça 85), Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, Secretaria de Saúde do Distrito Federal e Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS). As solicitações visam oportunizar a apresentação de comentários sobre as análises, conclusões e propostas constantes do relatório de auditoria, bem como informações sobre as consequências práticas da implementação das medidas propostas e sugestões de eventuais alternativas. Seguem as sínteses e as análises, quando pertinentes, dos comentários recebidos.
141. A Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza – CE manifestou-se por meio dos autos de seu próprio processo, o P535450/2025 (peça 99), por meio da Direção Técnica SAMUFor. A Secretaria expôs que os registros temporais do SAMU são manuais e informou que, com o quadro de RH sanado e capacitado, aguarda a entrega de 12 Unidades de Suporte Básico (USB) para o primeiro semestre de 2026. A gestão apresentou um novo fluxo para o IAM que prevê equipar as 6 Unidades de Suporte Avançado (USA) com ECG e trombolíticos, além de sugerir o aparelhamento das 6 Unidades de Suporte Intermediário (USI), que operam com enfermeiros, embora habilitadas como básicas.
142. A análise técnica, contudo, ressaltou que a contraproposta do município desvia parcialmente do objetivo central. Embora equipar as USIs seja positivo, a recomendação original exigia a presença de eletrocardiógrafos nas USBs para garantir a capilaridade do sistema. O foco é assegurar a detecção precoce do infarto em pacientes atendidos preliminarmente por dor torácica nas unidades básicas, e não apenas nas de suporte intermediário ou avançado.

Análise

143. Embora equipar as USIs represente um ganho técnico, a recomendação foca nas USBs por uma questão estratégica de

capilaridade. O objetivo é universalizar a triagem, garantindo a detecção precoce do IAM em todos os atendimentos iniciais de dor torácica, independentemente da complexidade da viatura despachada.

144. A Secretaria Estadual de Saúde do Ceará não encaminhou nenhum comentário até o dia 10 de fevereiro de 2026.
145. A Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte expôs seus comentários por meio do Ofício Duae/Suasa/SMSA nº 002/2025 (peça 97) elaborado pela Diretoria de Atenção às Urgências e Emergências (DAUE). O órgão reconheceu a gravidade dos apontamentos do TCU sobre o tratamento do IAM e informou que, para reduzir o tempo médio de transporte de 67,9 minutos (realizado por 28 ambulâncias operacionais), adotará a metodologia Lean Healthcare visando corrigir fluxos e a retenção de macas. No âmbito assistencial, a gestão busca verba federal para expandir o uso de ECG nas unidades básicas e investirá em treinamento para reduzir a dependência de laudos remotos, mantendo a angioplastia como prioridade; o uso de trombolíticos nas viaturas foi descartado devido ao custo inviável de R\$ 6,9 milhões anuais, focando-se, alternativamente, na revisão de protocolos de triagem.
146. Identificando a falta de leitos de retaguarda como o maior gargalo do sistema, responsável por mais de 60% das negativas em 2025, a Secretaria planeja o credenciamento urgente de novas UTIs Coronarianas e mantém o monitoramento da rede duas vezes ao dia. Simultaneamente, para solucionar a fragmentação de dados que gera "invisibilidade" clínica, a gestão comprometeu-se a padronizar registros através de um novo dashboard de rastreamento da jornada do paciente, garantindo a entrega do Plano de Ação detalhado ao órgão de controle no prazo de 120 dias.
147. A Secretaria de Saúde do Distrito Federal apresentou seus comentários por meio do Ofício nº 69/2026 – SES/GAB/Asdoc (peça 103). A gestão reconhece a precisão do diagnóstico do TCU sobre a jornada invisível e a fragmentação do cuidado, admitindo um déficit crítico de recursos humanos e materiais que precariza o serviço. A pasta detalhou a falta de 76 médicos, 19 enfermeiros, 199 condutores e 292 técnicos de enfermagem, situação agravada pelo Decreto de Contingenciamento nº 47.386/2025, que limita novas nomeações. Para mitigar o problema, a nova diretoria formalizou pedidos de concurso

emergencial e contratos temporários, além de articular uma integração operacional com o Corpo de Bombeiros (CBMDF) para suprir a carência imediata de condutores e viaturas.

148. Quanto aos recursos tecnológicos e diagnósticos, houve uma mudança de posicionamento. Embora a diretoria tenha inicialmente argumentado que o eletrocardiógrafo (ECG) não seria preconizado em Unidades de Suporte Básico (USB), a gestão comprometeu-se a solicitar a aquisição de aparelhos portáteis com telemetria para 100% da frota, visando atender à recomendação do Tribunal. O plano inclui a implementação do sistema Join (Projeto Sprint) nas ambulâncias, permitindo a transmissão do traçado em tempo real. Diferentemente de outras capitais, o DF optou por não realizar a trombólise pré-hospitalar nas unidades do SAMU, justificando que a pequena extensão territorial e os curtos deslocamentos favorecem o transporte rápido. A estratégia foca no tratamento nas portas fixas (UPAs e hospitais) com suporte de telemedicina e na criação da "Linha Direta Vermelha" para garantir "Vaga Zero" imediata em hemodinâmica.
149. No tocante à gestão de dados, a administração admitiu a "invisibilidade" da capacidade da rede e propôs a criação de um "Quadro Situacional Público de Bandeiramento", ferramenta que deverá ser alimentada em tempo real pelas chefias das emergências para orientar o redirecionamento de ambulâncias. Paralelamente, foi instituído um monitoramento mensal dos indicadores de RH, frota e insumos. Por fim, em cumprimento à determinação do órgão de controle, a SES-DF comprometeu-se a enviar, no prazo de 120 dias, um Plano de Ação detalhado contendo cronogramas e metas quantificáveis para a superação dos gargalos apontados.
150. A SE/MS manifestou-se pelo Despacho SAES/CGOEX/SAES/MS (peça 109), em que somente o Instituto Nacional do Coração (INC) se manifestou, esclarecendo inicialmente que sua competência é estritamente técnica, voltada à assistência, ensino e pesquisa, e que, portanto, não possui atribuição legal para executar diretamente as determinações do TCU sobre governança da Política Nacional de Saúde Digital ou expansão da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), responsabilidades que cabem às áreas finalísticas do Ministério da Saúde. Contudo, valendo-se de sua expertise como centro de referência, o Instituto colocou-

se à disposição para compor Grupos de Trabalho visando assessorar na padronização de dados clínicos e no mapeamento da jornada do paciente.

151. Do ponto de vista assistencial, o INC apresentou diretrizes concretas para o manejo do IAM, estipulando indicadores críticos de qualidade como os tempos porta-Eletrocardiograma (até 10 min), porta-trombólise (até 30 min) e porta-angioplastia (até 90 min), além de monitoramento de taxas de mortalidade e medicação na alta. O órgão reforçou a necessidade de sistemas de tele-ECG com alertas de valor de pânico para priorizar o infarto com supra de ST e suporte de teleconsultoria para as UPAs. Por fim, reiterou que a trombólise é mandatória quando a angioplastia não for viável em 120 minutos, com transferência posterior em até 24 horas, e sugeriu a centralização desses dados clínicos no prontuário nacional.

Análise

152. A resposta ao relatório e às recomendações restou prejudicada pela ausência dos atores centrais da política pública. O Ministério da Saúde acostou aos autos apenas o posicionamento do INC, uma unidade de assistência e pesquisa que, embora qualificada para subsidiar tecnicamente o debate, não possui governança sobre a regulação nacional ou a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS). Esperava-se, pelo menos, a manifestação da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) e da Secretaria de Informação e Saúde Digital, visto que as recomendações envolvem decisões de caráter sistêmico, integração de dados e financiamento da rede. A delegação da resposta exclusivamente a um órgão técnico subordinado à SAES denota uma falta de articulação interna e compromete a efetividade do plano de ação, que depende de instâncias com poder de comando e controle sobre o SUS.

Inovação e expansão da metodologia

153. A presente fiscalização destaca-se por sua abordagem inovadora ao adotar o mapeamento da jornada do cidadão como eixo central de análise. Diferentemente de fiscalizações tradicionais, focadas na conformidade documental e financeira, este trabalho buscou reconstruir a experiência real do usuário do SUS, confrontando os protocolos teóricos com a realidade vivida por quem depende do sistema público de saúde em um momento crítico como o Infarto Agudo do Miocárdio (IAM). Essa perspectiva permitiu identificar gargalos "invisíveis" aos indicadores de gestão convencionais, mas determinantes para o desfecho clínico e a satisfação do paciente.
154. Para viabilizar essa abordagem qualitativa em escala, a equipe de auditoria incorporou tecnologias avançadas ao processo de trabalho. Utilizou-se modelos de Inteligência Artificial (IA) especializados em transcrição de áudio para processar as dezenas de horas de entrevistas realizadas com pacientes, familiares e profissionais de saúde. O uso dessa tecnologia agilizou a sistematização dos dados, permitindo uma análise de conteúdo mais profunda e a identificação de padrões nos relatos que corroboraram os achados quantitativos.
155. Como perspectiva de expansão metodológica para futuros trabalhos, a equipe vislumbra a ampliação do escopo para abarcar integralmente os ciclos de prevenção e prevenção secundária. A prevenção secundária refere-se ao conjunto de ações destinadas a pacientes que já sofreram um evento cardiovascular (como o infarto), com o objetivo de evitar a recorrência da doença e reduzir a mortalidade. A fiscalização evidenciou que a falha na contrarreferência — o retorno do paciente aos cuidados da Atenção Primária e Ambulatorial após a alta hospitalar — é um ponto crítico de vulnerabilidade. A inclusão desse eixo em futuras fiscalizações é essencial, pois a descontinuidade no acompanhamento medicamentoso e na reabilitação constitui uma das principais causas de reinfarto e reinternações evitáveis, impactando tanto a saúde do indivíduo quanto a sustentabilidade financeira do sistema.

Conclusão

156. A fiscalização sobre a linha de cuidado do Infarto Agudo do Miocárdio (IAM) no Sistema Único de Saúde (SUS) permite concluir que, a despeito da existência de protocolos clínicos robustos e de ilhas de excelência assistencial, o sistema falha em oferecer uma resposta coordenada e tempestiva a uma das principais causas de morte no país. A investigação nas cidades de Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza confirmou a tese de que a fragmentação dos serviços e a ausência de uma governança sistêmica comprometem a efetividade do cuidado, resultando em perdas de vidas e desperdício de recursos públicos.
157. Os três achados centrais desta fiscalização evidenciam a fragmentação sistêmica da linha de cuidado. O primeiro achado revelou que o atendimento pré-hospitalar apresenta tempos de resposta incompatíveis com a janela terapêutica: 96,3 minutos em Fortaleza e 51 minutos em Belo Horizonte, quando o critério técnico estabelece 60 minutos como limite para transferência segura. O segundo achado demonstrou que o acesso ao tratamento de reperfusão é tardio: apenas 23,1% dos pacientes do Hospital das Clínicas de Belo Horizonte e 34,4% do Hospital de Messejana atingiram a meta de tempo porta-balão inferior a 90 minutos, enquanto a trombólise permanece subutilizada ou indisponível nas unidades de origem. O terceiro achado constatou a ausência de gestão integrada: inexistem prontuários eletrônicos unificados, sistemas de monitoramento contínuo de tempos críticos ou mecanismos de rastreabilidade do paciente ao longo da jornada, resultando em uma gestão que opera "no escuro", sem dados estruturados para subsidiar decisões.
158. As questões de auditoria que guiaram o trabalho podem ser respondidas de forma direta. Quanto à primeira questão — se os serviços de urgência pré-hospitalar garantem tempo-resposta compatível e encaminhamento oportuno —, a resposta é negativa: os tempos de transporte excedem os critérios técnicos, e falhas de comunicação, insuficiência de ambulâncias e superlotação hospitalar comprometem o encaminhamento. Quanto à segunda questão — se os fluxos assistenciais das UPAs e hospitais asseguram reconhecimento, classificação e tratamento oportuno —, a resposta também é negativa: embora não se tenha encontrado casos críticos de ECG nas UPAs visitadas, a trombólise é subutilizada ou indisponível, e os tempos porta-balão excedem 90 minutos em parcela significativa dos casos. Quanto à terceira questão — se a gestão

da linha de cuidado incorpora mecanismos de monitoramento e avaliação da experiência do paciente —, a resposta é igualmente negativa: inexistem sistemas de monitoramento contínuo de tempos críticos, prontuários eletrônicos integrados ou mecanismos estruturados de avaliação da experiência do paciente.

159. A análise sob a ótica das Redes de Atenção à Saúde (RAS) revelou que os arranjos locais não constituem redes funcionais no sentido técnico formulado por Mendes (2011). Operam como pontos de atenção desconectados, sem sistemas de informação integrados que permitam a regulação do fluxo em tempo real ou a rastreabilidade do paciente. A ausência de dados estruturados sobre a jornada real levou a decisões de gestão baseadas em pressupostos: em Belo Horizonte e Fortaleza, o desenho da linha de cuidado apostou na angioplastia primária como estratégia preferencial, preterindo a trombólise nas unidades de origem, partindo do pressuposto, não confirmado pela realidade operacional, de que o paciente chegaria a tempo ao serviço de hemodinâmica. Essa "invisibilidade" da jornada se estende à gestão nacional, uma vez que o Ministério da Saúde ainda carece de dados estruturados na RNDS para monitorar a linha de cuidado em escala em todo o país.
160. Como principal aprendizado metodológico, a fiscalização confirmou o alto valor da abordagem de mapeamento da jornada do paciente para identificar falhas sistêmicas. A jornada do paciente, ao mapear a experiência do cidadão ao longo da jornada, evidenciou que o custo dessa desorganização não é apenas financeiro, mas profundamente humano. Pacientes enfrentam peregrinações desnecessárias entre unidades, esperas angustiantes em corredores superlotados e descontinuidade no tratamento pós-alta, o que aumenta o risco de reinfarto, prolonga internações e gera sequelas incapacitantes. As análises expuseram o impacto da fragmentação sobre a qualidade de vida e a dignidade dos usuários do SUS.



7. Proposta de encaminhamento

161. Diante do exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:

- a) Recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no exercício da competência prevista no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.080/1990, e em conformidade com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Síndromes Coronarianas Agudas (PCDT-SCA) e com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Digital e da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), que adote as seguintes providências:
 - i. Definir e publicar indicadores nacionais mínimos para o atendimento do SAMU, especialmente os relativos a condições tempo-dependentes, estabelecendo parâmetros técnicos uniformes para todo o país e pactuando, nas instâncias interfederativas, sua atualização periódica pelos gestores estaduais e municipais, inclusive mediante definição de requisitos de transparência ativa e de mecanismos nacionais de reporte e monitoramento.
 - ii. Instituir componente nacional de telecardiologia e tele-eletrocardiograma, no âmbito da Política Nacional de Saúde Digital e em articulação com a Rede de Atenção às Urgências, voltado ao diagnóstico precoce do infarto agudo do miocárdio no atendimento pré-hospitalar e nas Unidades de Pronto Atendimento. Esse componente deve incluir: (a) definição de padrões técnicos, requisitos de interoperabilidade e terminologias alinhadas à RNDS; (b) disponibilização de soluções tecnológicas de abrangência nacional; (c) mecanismos federais de indução e financiamento; (d) estruturação de núcleos regionais ou nacionais para interpretação remota de ECG em tempo real; e (e) suporte técnico aos estados, municípios e ao Distrito Federal para implantação e operação das soluções em suas redes assistenciais.
 - iii. Estabelecer diretriz nacional para a linha de cuidado do infarto agudo do miocárdio, pactuadas com estados, municípios e o Distrito Federal, que defina a trombólise como estratégia obrigatória de reperfusão nas unidades de origem — incluindo Unidades de Pronto Atendimento — quando a angioplastia primária não puder ser realizada em até 120 minutos e não houver contraindicação clínica, bem como instituir mecanismo federal de indução financeira para apoiar a implementação dessa diretriz nas UPAs, com critérios de habilitação e monitoramento da qualidade assistencial alinhados aos padrões nacionais.
 - iv. Elaborar, em articulação com estados, municípios e o Distrito Federal nas instâncias de pactuação interfederativa, plano nacional de reorganização e fortalecimento da rede de alta complexidade cardiológica, contemplando: (a) diagnóstico regionalizado da capacidade instalada, das taxas de utilização e da demanda reprimida; (b) requisitos essenciais para o funcionamento de UCOs, UTIs cardiológicas e leitos de retaguarda — incluindo adequação das equipes especializadas, recursos de monitorização e ventilação avançada, suporte circulatório mecânico básico e acesso a suporte renal; (c) requisitos essenciais para os serviços de hemodinâmica —

incluindo cobertura 24 horas, equipes em prontidão, disponibilidade contínua de insumos para angioplastia primária e contingências operacionais; (d) estratégias de otimização da capacidade existente, como gestão de leitos, fortalecimento da regulação assistencial e visibilidade quase em tempo real das vagas; e (e) cronograma pactuado de expansão planejada desses serviços.

v. Implementar sistema nacional de rastreamento da jornada do paciente, com prioridade inicial para o infarto agudo do miocárdio, definindo padrões de dados, terminologias e requisitos de interoperabilidade, e articulando sua implantação com estados, municípios e o Distrito Federal. O sistema deve registrar, de forma padronizada e auditável, os tempos críticos do percurso assistencial e integrar-se à RNDS, gerando painéis em tempo real que subsidiem a coordenação assistencial e a supervisão federativa.

vi. Elaborar e encaminhar ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, plano de ação destinado a operacionalizar as recomendações dirigidas ao Ministério da Saúde, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pela execução, os prazos estimados e o mecanismo de acompanhamento interno.

b) Recomendar às Secretarias de Saúde dos municípios de Fortaleza e de Belo Horizonte, à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e em conformidade com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Síndromes Coronarianas Agudas (PCDT-SCA), com as diretrizes organizacionais da Linha de Cuidado do Infarto Agudo do Miocárdio aprovadas pelas Portarias GM/MS nº 1.864/2003 e nº 2.994/2011, e com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Digital, que adotem as seguintes providências, no âmbito de todas as unidades assistenciais integrantes de suas redes de atenção ao infarto agudo do miocárdio, incluindo serviços próprios, unidades geridas por entidades vinculadas e estabelecimentos contratualizados ou conveniados:

i. Assegurar que o SAMU disponha de recursos humanos suficientes, frota operacional adequada, manutenção preventiva regular das ambulâncias e capacidade técnica compatível com a demanda assistencial, abrangendo tanto as Unidades de Suporte Avançado — que devem contar com médicos em todas as equipes — quanto as Unidades de Suporte Básico, cujos profissionais devem estar devidamente treinados para o manejo inicial da dor torácica e condução segura do paciente.

ii. Garantir que as Unidades de Suporte Básico e Avançado disponham de equipamentos de eletrocardiograma portátil e que suas equipes estejam capacitadas para sua realização imediata em casos de dor torácica.

iii. Revisar e aperfeiçoar os protocolos assistenciais relativos ao atendimento do infarto agudo do miocárdio no pré-hospitalar nas UPAs e nos hospitais, assegurando decisão rápida de reperfusão, bem como disponibilidade e uso adequado de trombolíticos quando indicados.

iv. Realizar diagnóstico da capacidade instalada pertinente ao atendimento do infarto agudo do miocárdio — incluindo leitos especializados, retaguarda clínica,



serviços de hemodinâmica e fluxos de regulação — identificando gargalos que possam subsidiar o planejamento interfederativo previsto no plano nacional a ser elaborado pelo Ministério da Saúde.

v. Aprimorar os processos de registro dos tempos críticos do atendimento pré-hospitalar e implementar mecanismo local de rastreamento da jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio, assegurando a fidedignidade e completude das informações e preparando a infraestrutura local para futura integração ao sistema nacional que vier a ser desenvolvido pelo Ministério da Saúde.

vi. Elaborar e encaminhar ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, plano de ação destinado a operacionalizar as recomendações relacionadas acima, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pela execução, os prazos estimados e o mecanismo de acompanhamento interno.

c) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, aos seguintes destinatários: Ministro de Estado da Saúde; Secretário Municipal de Saúde de Belo Horizonte/MG; Secretário de Saúde do Distrito Federal; Secretário Municipal de Saúde de Fortaleza;

d) Autorizar o monitoramento das recomendações em novo ciclo de acompanhamento.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), com o objetivo central de avaliar a experiência e a jornada do paciente com Infarto Agudo do Miocárdio (IAM) atendido pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A fiscalização concentrou-se nas cidades de Belo Horizonte (MG), Brasília (DF) e Fortaleza (CE), abrangendo hospitais de referência, Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e bases do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

2. A relevância deste trabalho é inegável, dado que o IAM permanece como uma das principais causas de mortalidade no Brasil e um dos maiores desafios para a gestão da saúde pública contemporânea. Na cardiologia, a máxima “tempo é miocárdio” é um imperativo: cada minuto de atraso na reperfusão (processo médico de restauração do fluxo sanguíneo em uma artéria coronária que sofreu uma obstrução súbita) amplia o dano ao músculo cardíaco, elevando o risco de morte em 6,2% a cada hora de espera. No caso do infarto, a literatura médica é unânime ao correlacionar o atraso em cada etapa da jornada (do início dos sintomas à desobstrução da artéria) com o aumento da mortalidade e de sequelas graves, evidenciando a necessidade de maior eficiência e integração na linha de cuidado.

3. Destaco a singularidade deste trabalho, realizado de forma integrada pela AudSaúde e pela Unidade de Auditoria Especializada em Promoção da Inovação no Controle (InovaAud), com apoio da Secretaria de Comunicação (Secom) e da Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Essa colaboração permitiu combinar rigor técnico e inovação metodológica, com foco no cidadão, evidenciando o compromisso do TCU em aproximar o controle público das reais demandas da sociedade.

4. A fiscalização utilizou metodologia baseada em risco, combinando análises quantitativas e qualitativas, como inspeções in loco e entrevistas, para mapear a jornada do paciente com

Infarto Agudo do Miocárdio no SUS. O trabalho revelou falhas estruturais e operacionais que comprometem a integração da linha de cuidado, evidenciando atrasos críticos no atendimento pré-hospitalar, diagnóstico e tratamento. A abordagem inovadora permitiu identificar a “jornada invisível”, composta por gargalos que não aparecem nos sistemas oficiais, mas impactam diretamente os desfechos clínicos. A fragmentação da rede e a ausência de sistemas integrados reforçam a necessidade de medidas corretivas urgentes para garantir maior eficiência e coordenação no atendimento ao paciente.

5. Os três achados centrais desta fiscalização evidenciam a fragmentação sistêmica da linha de cuidado: o primeiro revelou que o atendimento pré-hospitalar apresenta tempos de resposta incompatíveis com a janela terapêutica; o segundo demonstrou que o acesso ao tratamento de reperfusão é tardio; e o terceiro constatou a ausência de gestão integrada.

6. O primeiro achado verificou que o tempo total de transporte do SAMU (da chamada ao 192 até a entrega no hospital) extrapola sistematicamente o limite operacional de 60 minutos nas capitais analisadas. Em Fortaleza, a média desse deslocamento atingiu alarmantes 127,6 minutos, com apenas 12,8% dos pacientes chegando ao destino dentro da janela recomendada, enquanto em Belo Horizonte a média foi de 67,9 minutos. No Distrito Federal, a ausência de fornecimento de dados estruturados pela Secretaria de Saúde do DF impediu uma análise comparativa completa. Contudo, a inspeção *in loco* permitiu constatar que a operação da frota de 38 ambulâncias do SAMU (30 Unidades de Suporte Básico - USB e oito Unidades de Suporte Avançado - USA) está gravemente comprometida pela falta de equipes capacitadas, com apenas uma Unidade de Suporte Avançado em funcionamento.

7. Além da carência de médicos e falhas na manutenção veicular, a deterioração da mobilidade urbana nas últimas décadas reduziu a velocidade média do transporte em horários de pico para níveis críticos. Ressalto que os parâmetros da Portaria GM/MS 1.864/2003, que definem o número de ambulâncias por habitante, mostram-se hoje insuficientes, pois não consideram que a velocidade média nas capitais oscila entre 14 e 20 km/h, o que torna o socorro dependente de uma frota mais capilarizada para garantir a sobrevivência dos pacientes infartados.

8. Outro problema significativo identificado na fiscalização é a ausência de equipamentos básicos, como eletrocardiógrafos, em muitas Unidades de Suporte Básico do SAMU. O Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Síndromes Coronarianas Agudas do Ministério da Saúde (PCDT-SCA) exige a realização de um eletrocardiograma (ECG) em até 10 minutos após o primeiro contato médico, mas a falta desses equipamentos nas USBs obriga o desvio ineficiente de pacientes para Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) apenas para a realização do exame. Esse deslocamento adicional consome tempo precioso da janela terapêutica, resultando em perda irremediável de tecido cardíaco e comprometendo diretamente a saúde do paciente. A situação evidencia a necessidade urgente de equipar as ambulâncias com recursos adequados para triagem e diagnóstico precoce, garantindo maior eficiência no atendimento e melhores desfechos clínicos.

9. O segundo achado se refere aos atrasos recorrentes no diagnóstico. Mesmo quando o paciente acessa o ambiente hospitalar, o atendimento definitivo enfrenta o gargalo da reperfusão e dificuldades na gestão de leitos. O tempo porta-balão (intervalo entre a chegada do paciente e a desobstrução da artéria por meio da angioplastia que deve ocorrer em até 90 minutos) foi atingido em apenas 42,3% dos casos no Hospital de Messejana em Fortaleza, evidenciando falhas no fluxo interno das unidades de alta complexidade. Já a Santa Casa de Belo Horizonte foi a unidade com melhor índice (89,3%).



10. O principal impedimento para a agilidade não é a perícia técnica dos profissionais, mas a falta de leitos de Unidade Coronariana (UCO) para o pós-procedimento. Essa escassez bloqueia o giro das salas de hemodinâmica e leva ao cancelamento de intervenções vitais, mantendo pacientes em macas nos corredores enquanto aguardam suporte adequado.

11. Contrastando com esse panorama, o relatório destaca como exemplo positivo a gestão da Santa Casa de Belo Horizonte, que adota práticas inovadoras, como as “corridas de leito” multidisciplinares e a utilização de uma “sala de altas”. Essas iniciativas otimizam o uso de seus 40 leitos, viabilizando a manutenção da política de “vaga zero” para casos urgentes, evidenciando que uma governança clínica eficiente pode minimizar os impactos da escassez de recursos. Esse caso demonstra que a eficácia na linha de cuidado não está necessariamente vinculada a investimentos financeiros adicionais, mas sim à implementação de uma governança clínica proativa e à racionalização dos processos internos, aspectos que devem ser incorporados como modelo de gestão em outras unidades da rede.

12. O terceiro achado se refere à ausência de sistemas de informação integrados, o que dificulta sobremaneira o acompanhamento da jornada completa do paciente. Atualmente, os dados do SAMU não se comunicam com os dos hospitais, e o Ministério da Saúde ainda não disponibiliza informações assistenciais estruturadas sobre o Infarto Agudo do Miocárdio na Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS). Essa lacuna compromete o monitoramento de indicadores de qualidade e a identificação de falhas locais que necessitam de correção. Ademais, a falha na contrarreferência - para a continuidade do tratamento na rede de saúde básica ou especializada - deixa o paciente desamparado após a alta hospitalar, elevando o risco de reinfarto em razão da falta de acompanhamento médico e de acesso a medicamentos essenciais.

13. Diante desse cenário, acompanho integralmente as propostas da AudSaúde. É imprescindível que o Ministério da Saúde exerça plenamente seu papel de coordenador nacional, promovendo a implementação de um sistema de rastreamento da jornada do paciente e instituindo a telecardiologia e o tele-eletrocardiograma como ferramentas para diagnósticos precoces. Ressalto que o monitoramento dessas recomendações será realizado por esta Corte, com o objetivo de garantir que as ações de coordenação nacional ultrapassem o âmbito normativo e se concretizem em melhorias efetivas na assistência à saúde.

14. Por sua vez, às Secretarias de Saúde de Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza, cabe a urgente tarefa de equipar as ambulâncias com eletrocardiógrafos e revisar os fluxos de transporte, assegurando que o paciente seja encaminhado diretamente ao centro de tratamento definitivo. Este Tribunal, ao dar visibilidade a essas falhas estruturais, reafirma seu compromisso de não apenas apontar deficiências, mas também induzir melhorias que garantam ao cidadão o direito fundamental a um atendimento digno, ágil e eficaz nos momentos mais críticos de sua vida.

15. Por fim, destaco que a “jornada invisível” do paciente com Infarto Agudo do Miocárdio, evidenciada por esta fiscalização, reflete os desafios estruturais mais amplos enfrentados pelo Sistema Único de Saúde. Ao envidar esforços na correção dessas deficiências, este Tribunal não se limita a apontar falhas, mas busca promover uma transformação paradigmática na gestão da saúde pública, orientando-a para a entrega de valor e resultados concretos ao cidadão. É imperativo que o foco da administração pública transite da mera oferta de serviços fragmentados para a construção de uma rede integrada e eficiente, capaz de garantir dignidade e eficácia no atendimento. Assim, reafirmo o compromisso desta Corte de Contas em atuar como indutora de melhorias que não apenas salvem vidas, mas também consolidem um modelo de governança que priorize o bem-estar e os direitos fundamentais da população brasileira.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1147/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.409/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Hospital de Messejana (07.954.571/0022-39); Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF (28.481.233/0001-72); Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte (17.209.891/0001-93); Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza (04.885.197/0001-44); Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (07.954.571/0001-04); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Luciana Matos Alves (25656/OAB-CE), representando Riane Maria Barbosa de Azevedo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento cujo objetivo principal foi avaliar a experiência e a jornada do paciente com Infarto Agudo do Miocárdio (IAM) atendido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em capitais selecionadas,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Saúde que:

9.1.1. defina e publique indicadores nacionais mínimos para o atendimento do SAMU, especialmente os relativos a condições tempo-dependentes, estabelecendo parâmetros técnicos uniformes para todo o país e pactuando, nas instâncias interfederativas, sua atualização periódica pelos gestores estaduais e municipais, inclusive mediante definição de requisitos de transparência ativa e de mecanismos nacionais de reporte e monitoramento;

9.1.2. institua componente nacional de telecardiologia e tele-eletrocardiograma, no âmbito da Política Nacional de Saúde Digital e em articulação com a Rede de Atenção às Urgências, voltado ao diagnóstico precoce do infarto agudo do miocárdio no atendimento pré-hospitalar e nas Unidades de Pronto Atendimento. Esse componente deve incluir: (a) definição de padrões técnicos, requisitos de interoperabilidade e terminologias alinhadas à RNDS; (b) disponibilização de soluções tecnológicas de abrangência nacional; (c) mecanismos federais de indução e financiamento; (d) estruturação de núcleos regionais ou nacionais para interpretação remota de ECG em tempo real; e (e) suporte técnico aos estados, municípios e ao Distrito Federal para implantação e operação das soluções em suas redes assistenciais;

9.1.3. estabeleça diretriz nacional para a linha de cuidado do infarto agudo do miocárdio, pactuadas com estados, municípios e o Distrito Federal, que defina a trombólise como estratégia



obrigatória de reperusão nas unidades de origem — incluindo Unidades de Pronto Atendimento — quando a angioplastia primária não puder ser realizada em até 120 minutos e não houver contraindicação clínica, bem como instituir mecanismo federal de indução financeira para apoiar a implementação dessa diretriz nas UPAs, com critérios de habilitação e monitoramento da qualidade assistencial alinhados aos padrões nacionais;

9.1.4. Elabore, em articulação com estados, municípios e o Distrito Federal nas instâncias de pactuação interfederativa, plano nacional de reorganização e fortalecimento da rede de alta complexidade cardiológica, contemplando: (a) diagnóstico regionalizado da capacidade instalada, das taxas de utilização e da demanda reprimida; (b) requisitos essenciais para o funcionamento de UCOs, UTIs cardiológicas e leitos de retaguarda — incluindo adequação das equipes especializadas, recursos de monitorização e ventilação avançada, suporte circulatório mecânico básico e acesso a suporte renal; (c) requisitos essenciais para os serviços de hemodinâmica — incluindo cobertura 24 horas, equipes em prontidão, disponibilidade contínua de insumos para angioplastia primária e contingências operacionais; (d) estratégias de otimização da capacidade existente, como gestão de leitos, fortalecimento da regulação assistencial e visibilidade quase em tempo real das vagas; e (e) cronograma pactuado de expansão planejada desses serviços

9.1.5. implemente sistema nacional de rastreamento da jornada do paciente, com prioridade inicial para o infarto agudo do miocárdio, definindo padrões de dados, terminologias e requisitos de interoperabilidade, e articulando sua implantação com estados, municípios e o Distrito Federal. O sistema deve registrar, de forma padronizada e auditável, os tempos críticos do percurso assistencial e integrar-se à RNDS, gerando painéis em tempo real que subsidiem a coordenação assistencial e a supervisão federativa;

9.1.6. elabore e encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, plano de ação destinado a operacionalizar as recomendações dirigidas ao Ministério da Saúde, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pela execução, os prazos estimados e o mecanismo de acompanhamento interno;

9.2. recomendar às Secretarias dos municípios de Fortaleza e de Belo Horizonte, à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que:

9.2.1. assegurem que o SAMU disponha de recursos humanos suficientes, frota operacional adequada, manutenção preventiva regular das ambulâncias e capacidade técnica compatível com a demanda assistencial, abrangendo tanto as Unidades de Suporte Avançado — que devem contar com médicos em todas as equipes — quanto as Unidades de Suporte Básico, cujos profissionais devem estar devidamente treinados para o manejo inicial da dor torácica e condução segura do paciente;

9.2.2. garantam que as Unidades de Suporte Básico e Avançado disponham de equipamentos de eletrocardiograma portátil e que suas equipes estejam capacitadas para sua realização imediata em casos de dor torácica;

9.2.3. revisem e aperfeiçoem os protocolos assistenciais relativos ao atendimento do infarto agudo do miocárdio no pré-hospitalar nas UPAs e nos hospitais, assegurando decisão rápida de reperusão, bem como disponibilidade e uso adequado de trombolíticos quando indicados;

9.2.4. realizem diagnóstico da capacidade instalada pertinente ao atendimento do infarto agudo do miocárdio — incluindo leitos especializados, retaguarda clínica, serviços de hemodinâmica e fluxos de regulação — identificando gargalos que possam subsidiar o planejamento interfederativo previsto no plano nacional a ser elaborado pelo Ministério da Saúde;

9.2.5. aprimorem os processos de registro dos tempos críticos do atendimento pré-hospitalar e implementar mecanismo local de rastreamento da jornada do paciente com infarto agudo do miocárdio, assegurando a fidedignidade e completude das informações e preparando a infraestrutura local para futura integração ao sistema nacional que vier a ser desenvolvido pelo Ministério da Saúde;

9.2.6. elaborem e encaminhem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias,



plano de ação destinado a operacionalizar as recomendações relacionadas acima, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pela execução, os prazos estimados e o mecanismo de acompanhamento interno;

9.3. dar ciência desta deliberação, encaminhando cópia do Relatório e do Voto, ao Ministério da Saúde e às Secretarias de Saúde envolvidas; e

9.4. autorizar o monitoramento das recomendações em novo ciclo de acompanhamento.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1147-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(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 003.166/2026-0

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ibama - DEFIN/DF - MMA

Interessados: Ibama - Defín/df - Mma (03.659.166/0001-02); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (03.659.166/0035-51).

Representação legal: Gabriela Gracano dos Santos (116720/OAB-PR), representando Rb Code - Industria de Suprimentos e Equipamentos de Automacao Ltda; Luiz Carlos de Camargo Junior (267901/OAB-SP), representando Simpress Comercio, Locacao e Servicos S/a.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IBAMA. PREGÃO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA INJUSTIFICADA, NO EDITAL, DE ALTERNATIVA DE COMPROVAÇÃO DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO, PREVISTA NO ART. 69 § 4º, DA LEI 14.133/2021 E NO MODELO PADRONIZADO DA AGU. OITIVA PRÉVIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO, ADMITINDO-SE A PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL DO CONTRATO ATUAL PELO PRAZO NECESSÁRIO À CONCLUSÃO DO NOVO CERTAME. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90012/2025, sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), tendo por objeto a contratação de serviços contínuos de locação de impressoras portáteis, sob demanda, para atender às necessidades do IBAMA, em todo o território nacional, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência 76/2025 (SEI n. 24361583).

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução de mérito e de instrução complementar (peças 35 e 44, respectivamente), produzidas no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações, as quais contaram com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 36-37 e 45):

[Instrução da AudContratações à peça 35]:

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90012/2025 sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com valor estimado de R\$ 8.648.640,00, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de locação de impressoras portáteis, sob demanda, para atender às necessidades do IBAMA, em todo o território nacional, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência 76/2025 (SEI n. 24361583).*
2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Compras.gov.*
3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - a) *situação: homologado (peça 16), com ata de registro de preços assinada em 9/3/2026, mas sem contrato assinado (peça 32, p. 8-9);*
 - b) *a licitação em tela envolve registro de preço;*
 - c) *ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;*
 - d) *houve pedido de impugnação do edital pela empresa Simpress Comércio Locação e Serviços Ltda, conforme peça 15, sobre assuntos não relevantes à presente representação, sendo ele rejeitado pelo pregoeiro.*

HISTÓRICO

4. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:*
 - a) *inabilitação indevida da empresa RB CODE sem fundamentação técnica, por suposto não atendimento aos índices de liquidez, desconsiderando declarações assinadas por contador que atestavam índices superiores a 1;*
 - b) *edital restritivo por ausência de critério de Patrimônio Líquido (PL), sem prever a alternativa de comprovação de solvência por patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação, contrariando o art. 69, § 4º da Lei 14.133/2021, pois outros onze editais recentes do Ibama continham tal previsão; e*
 - c) *habilitação indevida da Simpress, mesmo sem cumprir a cota de PCDs exigida no edital.*
5. *A instrução inicial (peça 23) concluiu que não há plausibilidade jurídica nas alegações de inabilitação indevida da RB CODE e de habilitação indevida da Simpress. No caso da RB CODE, verificou-se que os índices de liquidez seguindo a fórmula apresentada pela empresa foram calculados de forma inadequada, com inclusão indevida de ativos imobilizados no ativo circulante, o que resultou em superestimação dos indicadores.*

Recalculados os índices com base na classificação contábil correta, a empresa não atingiu os patamares mínimos exigidos no edital.

6. *Quanto à Simpress, entendeu-se que a empresa comprovou esforços efetivos e contínuos para o preenchimento da cota legal de PCDs, em consonância com a jurisprudência do TCU, que exige a demonstração de esforços e não o cumprimento aritmético da cota no momento da habilitação.*
7. *Por outro lado, a instrução reconheceu plausibilidade jurídica quanto à ausência, no edital, da alternativa de comprovação de patrimônio líquido mínimo, prevista no art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no modelo padronizado da AGU. Destacou que a supressão da cláusula padrão, sem justificativa formal, violou o art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021 e restringiu indevidamente a competitividade do certame. Por fim, propôs o conhecimento da representação, a sua procedência parcial, o indeferimento do pedido de medida cautelar e a ciência ao IBAMA sobre a irregularidade identificada, recomendando a adoção de medidas internas para prevenir a repetição da falha.*
8. *Entendendo haver contrato vigente com o mesmo objeto do processo licitatório objeto da representação, o que afastaria o perigo de dano reverso, a oitiva prévia foi determinada pelo Despacho do Relator (Ministro Antonio Anastasia), com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para que o IBAMA se manifestasse, no prazo de cinco dias úteis, acerca da supressão, sem justificativa formal, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (AGU), que permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via patrimônio líquido ou capital social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021 (peça 27, p. 4).*
9. *O IBAMA foi notificado por meio do Ofício 6498/2026-TCU/Seproc em 4/3/2026, tendo ciência da comunicação em 9/3/2026 (peça 30, p. 1), tendo apresentado sua resposta (peça 32) em 17/3/2026.*
10. *Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

EXAME TÉCNICO

III. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

11. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.*

III.1. Perigo da demora

12. *Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação decorrente de registro de preço, cuja ata de registro de preços decorrente do certame já foi assinada, porém, os serviços ainda não foram iniciados ou não há ordem de serviço ou algum tipo de demanda preliminar da administração à contratada.*

III.2. Perigo da demora reverso

13. *Quanto ao perigo da demora reverso, diante dos argumentos apresentados pela UJ, mostra-se evidente a essencialidade dos equipamentos objeto do processo licitatório para o exercício do poder fiscalizatório e punitivo do IBAMA.*

14. *Observa-se que o contrato atualmente vigente (Contrato 13/2021), firmado com a própria empresa representante, possui prazo exíguo de vigência, com término previsto para 17/6/2026, conforme consignado na peça 27. Considerando o tempo necessário para a realização de um novo processo licitatório e a posterior substituição dos equipamentos, o prazo disponível mostra-se limitado, o que pode dificultar a transição sem impactos à continuidade da prestação do serviço público, evidenciando potencial risco de perigo da demora reverso.*

III.3. Plausibilidade jurídica

15. *Foi encaminhado em 4/3/2026 ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 28 e 29) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 32 e 34. Segue a análise dos pontos questionados.*

I.3.1. Desconsideração de patrimônio líquido mínimo como critério alternativo de comprovação de capacidade financeira.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 19, § 2º, e art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021; item 10.27 do modelo de termo de referência da AGU; art. 276 do Regimento Interno do TCU.

Análise:

- 11.1 *Na resposta à oitiva prévia (peça 32), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) defende, em síntese, a manutenção do indeferimento da medida cautelar suspensiva, argumentando que a contratação objeto do Pregão Eletrônico 90012/2025 é urgente e essencial para a continuidade das atividades de fiscalização ambiental em âmbito nacional. O órgão sustenta que a suspensão do certame poderia causar risco concreto de interrupção de serviço público considerado essencial, destacando a urgência da contratação e o risco de descontinuidade de atividades finalísticas do IBAMA.*
- 11.2 *O IBAMA reconhece que houve falha formal na supressão da cláusula 10.27 do modelo padronizado da AGU, que permitiria a comprovação alternativa de qualificação econômico-financeira por patrimônio líquido mínimo, mas esclarece que tal omissão decorreu de erro de formalização na adaptação da minuta, e não de intenção deliberada de restringir a competitividade. O órgão manifesta disposição para adotar ação corretiva proporcional e juridicamente adequada, consistente no retorno do procedimento à fase de publicação do edital, com a republicação do instrumento convocatório em conformidade com o modelo da AGU, inclusive com a reinserção integral da cláusula suprimida.*
- 11.3 *Além disso, o IBAMA ressalta que, caso o Tribunal entenda pela necessidade de retorno de fase do pregão, seja admitida, como medida de transição, a manutenção excepcional da cobertura contratual atualmente em curso pelo prazo estritamente necessário à conclusão da nova disputa e à implantação operacional do novo ajuste, estimado em até 120 dias. O órgão também se compromete a aperfeiçoar seus controles internos para exigir, em futuras contratações, justificativa formal e destacada para qualquer exclusão de cláusulas padronizadas.*
- 11.4 *Por fim, o IBAMA reafirma seu compromisso de manter o Tribunal informado sobre qualquer alteração relevante na situação do ato, da licitação ou do contrato, e coloca-se à disposição para prestar esclarecimentos adicionais, caso necessário.*

Análise:

- 11.5 *A oitiva prévia determinada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) teve como objetivo oportunizar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) manifestação sobre a supressão, sem justificativa formal, da cláusula padrão do*

modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (AGU), que permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via patrimônio líquido ou capital social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021 (peça 27, p. 4).

- 11.6O ponto central da irregularidade reside na ausência, no edital do Pregão Eletrônico 90012/2025, da previsão expressa do art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021, que autoriza a exigência de patrimônio líquido mínimo como critério alternativo de habilitação econômico-financeira. O modelo padronizado da AGU (item 10.27) prevê expressamente essa alternativa, e a supressão da cláusula, sem qualquer justificativa formal, afronta o dever legal de motivação previsto no art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021.*
- 11.7Em sua resposta à oitiva prévia (peça 32), o próprio IBAMA reconheceu a falha formal na supressão da cláusula, admitindo que decorreu de erro de formalização na adaptação da minuta padronizada, e não de propósito deliberado de restringir a competitividade. O órgão manifestou disposição para adotar ação corretiva apta a sanar o vício, consistente no retorno do feito à fase de publicação do edital, com republicação em conformidade com o modelo da AGU, inclusive mediante a reinserção da cláusula 10.27, e comprometeu-se a aperfeiçoar seus controles internos para exigir justificativa formal em futuras exclusões de cláusulas padronizadas.*
- 11.8Desse modo, observa-se que a omissão da cláusula acabou por prejudicar diretamente a empresa representante, que foi desclassificada em razão da sua omissão e, possivelmente, outras que poderiam ser beneficiar dela e não participaram do certame, gerando uma diferença de R\$ 314,00 por item, ou R\$ 376.800,00 pelos 2 anos inicialmente previstos no contrato, podendo a chegar a R\$ 1.884.000,00 caso seja prorrogado por 10 anos, na forma da Lei 14.133/2021.*
- 11.9O IBAMA também argumentou que a contratação é urgente e essencial para a continuidade das atividades de fiscalização ambiental, e que eventual suspensão do certame ou retorno de fase poderia causar risco concreto de interrupção de serviço público essencial.*
- 11.10 Nesse sentido, conforme apurado nos autos e destacado no despacho do relator (peça 27, p. 3), há informação objetiva, extraída do Portal da Transparência do IBAMA, de que existe o Contrato 00013/2021, de locação de impressoras móveis, de objeto compatível com o da licitação em exame, assinado em 17/6/2021 e com vigência prorrogada até 17/6/2026, sendo, inclusive, a própria representante a prestadora do serviço.*
- 11.11 Ainda, é evidente a essencialidade das impressoras portáteis para a atividade fiscalizatória e punitiva do IBAMA, uma vez que tais equipamentos são indispensáveis para a emissão de autos de infração eletrônicos e demais documentos necessários à atuação em campo dos agentes ambientais federais. A descontinuidade desse serviço comprometeria diretamente a efetividade das ações de fiscalização ambiental em âmbito nacional.*
- 11.12 Dessa forma, o contrato atualmente vigente possui prazo exíguo de vigência (aproximadamente 3 meses).*
- 11.13 Considerando não ser possível o retorno de fase no certame para republicação do edital, sendo a única medida possível a anulação do certame diante a irregularidade identificada, o prazo disponível para realização de novo certame mostra-se limitado, o que pode dificultar a transição sem impactos à continuidade da prestação do serviço público, evidenciando potencial risco de perigo da demora reverso.*
- 11.14 Não obstante, entende-se que toda fase interna do Pregão 90012/2025 pode ser*

aproveitada, o que reduz sobremaneira a estimativa de tempo para conclusão do certame, que poderia levar até 6 (seis) meses.

- 11.15 Assim, visando evitar prejuízos à prestação do serviço fiscalizatório e assegurar a continuidade das atividades essenciais do IBAMA, a prorrogação excepcional do Contrato 13/2021, atualmente vigente, pelo prazo necessário à conclusão do certame e posterior substituição dos equipamentos, contendo cláusula resolutiva nesse sentido, mediante anuência da empresa contratada, se mostra necessário.*
- 11.16 Essa solução de transição permitirá a conclusão do novo procedimento licitatório e a implantação operacional do novo ajuste sem descontinuidade do serviço público.*
- 11.17 Em função do exposto, considera-se que há plausibilidade jurídica na irregularidade tratada neste tópico, cabendo determinação para anulação do certame diante da supressão, sem justificativa, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, a qual permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via Patrimônio Líquido ou Capital Social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021, permitindo-se a prorrogação excepcional do Contrato 00013/2021 pelo prazo necessário à conclusão do novo certame e posterior substituição dos equipamentos de forma a evitar prejuízos à continuidade do serviço público.*

III.4. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

- 16. No despacho do relator (peça 27), o Tribunal de Contas da União oportunizou ao IBAMA a apresentação de manifestação no âmbito da construção participativa de deliberações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.*
- 17. Foram solicitados, em síntese:*
- a) a apresentação de possíveis ações corretivas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;*
 - b) a apresentação de subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício das alternativas cogitadas;*
 - c) manifestação quanto aos possíveis impactos de eventual determinação do TCU para retorno de fase ou anulação do pregão; e*
 - d) indicação formal de interlocutor para dirimir dúvidas.*

Análise:

- 18. Em resposta (peça 32), o IBAMA apresentou manifestação colaborativa, reconhecendo a falha formal na supressão da cláusula padronizada e sugerindo, como ação corretiva, o retorno do procedimento à fase de publicação do edital, com republicação em conformidade com o modelo da AGU e reinserção da cláusula 10.27. O órgão também se comprometeu a aperfeiçoar seus controles internos para exigir justificativa formal em futuras exclusões de cláusulas padronizadas.*
- 19. Quanto à avaliação de custo-benefício e aos impactos de eventual retorno de fase ou anulação, o IBAMA ponderou que a medida pode gerar atraso na contratação e risco de descontinuidade do serviço, mas sugeriu, como alternativa de transição, a manutenção excepcional da cobertura contratual atualmente em curso pelo prazo estritamente necessário à conclusão da nova disputa, estimado em até 120 dias, de modo a evitar prejuízo à continuidade do serviço público.*
- 20. Por fim, o IBAMA indicou formalmente interlocutor para esclarecimentos adicionais, informando nome, cargo, e-mail e telefone de contato, e reafirmou seu compromisso de*



manter o Tribunal informado sobre qualquer alteração relevante na situação do ato, da licitação ou do contrato.

21. *Não obstante a solução sugerida pelo IBAMA, consistente no retorno do procedimento à fase de publicação do edital, tal medida não se mostra juridicamente adequada no caso concreto. Isso porque a irregularidade identificada, supressão indevida de cláusula padronizada essencial, compromete a validade do instrumento convocatório desde sua origem, não sendo passível de saneamento mediante simples retorno de fase.*
22. *Nessas circunstâncias, a providência que melhor se coaduna com os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia é a anulação do certame, com a consequente realização de nova licitação. Ressalte-se, contudo, que a anulação não impede o aproveitamento dos atos regularmente praticados na fase interna do procedimento, desde que compatibilizados com a nova condução do certame, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade.*

CONCLUSÃO

23. *Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*
24. *Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe indeferir a medida cautelar pleiteada.*
25. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposto a ciência ao órgão das irregularidades verificadas.*
26. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

27. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*
28. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*
29. *Não houve pedido de sustentação oral.*
30. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. *Em virtude do exposto, propõe-se:*
 - 31.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
 - 31.2. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
 - 31.3. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;
 - 31.4. **determinar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com fundamento no art. 4º, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:



- b) *promova a anulação do Pregão 90012/2025 diante da supressão, sem justificativa, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, a qual permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via Patrimônio Líquido ou Capital Social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021, permitindo-se a prorrogação excepcional do Contrato 00013/2021 pelo prazo necessário à conclusão do novo certame e posterior substituição dos equipamentos de forma a evitar prejuízos à continuidade do serviço público.*
- 31.5. **informar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
- 31.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, VI, do Regimento Interno/TCU.

[Instrução complementar da AudContratações à peça 44]:

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90012/2025 sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com valor estimado de R\$ 8.648.640,00, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de locação de impressoras portáteis, sob demanda, para atender às necessidades do IBAMA, em todo o território nacional, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência 76/2025 (peça 14, p. 1).*

HISTÓRICO

2. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*
 - a) *inabilitação indevida da empresa RB CODE sem fundamentação técnica, por suposto não atendimento aos índices de liquidez, desconsiderando declarações assinadas por contador que atestavam índices superiores a 1;*
 - b) *edital restritivo por não prever a alternativa de comprovação de solvência por meio de patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação, contrariando o art. 69, § 4º da Lei 14.133/2021, pois outros onze editais recentes do Ibama continham tal previsão;*
 - c) *habilitação indevida da Simpress, que não teria cumprido a cota de PCDs exigida no edital.*
3. *A instrução inicial (peça 23) concluiu que não há plausibilidade jurídica nas alegações de inabilitação indevida da RB CODE e de habilitação indevida da Simpress. No caso da RB CODE, verificou-se que os índices de liquidez, seguindo a fórmula apresentada pela empresa, foram calculados de forma inadequada, com inclusão indevida de ativos imobilizados no ativo circulante, o que resultou em superestimação dos indicadores. Recalculados os índices com base na classificação contábil correta, a empresa não atingiu os patamares mínimos exigidos no edital.*
4. *Quanto à Simpress, entendeu-se que a empresa comprovou esforços efetivos e contínuos para o preenchimento da cota legal de PCDs, em consonância com a jurisprudência do TCU, que exige a demonstração de esforços nesse sentido, e não o cumprimento aritmético da cota no momento da habilitação.*
5. *Por outro lado, a instrução reconheceu plausibilidade jurídica quanto à ausência, no edital, da alternativa de comprovação de patrimônio líquido mínimo, prevista no art. 69, §*

4º, da Lei 14.133/2021 e no modelo padronizado da AGU. Destacou que a supressão da cláusula padrão, sem justificativa formal, violou o art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021 e restringiu indevidamente a competitividade do certame. Por fim, propôs o conhecimento da representação, a sua procedência parcial, o indeferimento do pedido de medida cautelar e a ciência ao IBAMA sobre a irregularidade identificada, recomendando a adoção de medidas internas para prevenir a repetição da falha.

6. Entendendo haver contrato vigente com o mesmo objeto do processo licitatório objeto da representação, o que afastaria o perigo de dano reverso, a oitiva prévia foi determinada pelo Despacho do Relator (Ministro Antonio Anastasia), para que o IBAMA se manifestasse acerca da supressão, sem justificativa formal, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (AGU), que permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via patrimônio líquido ou capital social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27) (peça 27, p. 4).
7. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, a instrução precedente (peça 35) analisou as respostas e os documentos encaminhados e concluiu pelo indeferimento da cautelar, pela procedência parcial da representação e pela determinação de anulação do certame, ao que anuiu o corpo diretivo da AudContratações (peças 36 e 37).
8. Sobreveio, porém, petição da Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda. (peças 38 a 41), requerendo seu ingresso nos autos como parte interessada e o reconhecimento da nulidade do processo ou, subsidiariamente, sua reabertura, sob alegação de ausência de citação/oitiva e de fato novo relativo assinatura da ata de registro de preços e à aquisição de materiais por parte da empresa, devido ao potencial aumento de preços dos insumos.
9. Em despacho de 16/4/2026 (peça 42), o Relator, Ministro Antonio Anastasia, assentou que, embora a ata de registro de preços já tivesse sido assinada e publicada antes da notificação do Ibama, o contrato ainda não se encontrava celebrado, razão pela qual a Simpress detinha mera expectativa de direito, não havendo nulidade por falta de sua oitiva. Determinou, portanto, a restituição dos autos à AudContratações para reinstrução, a fim de que a unidade técnica se manifestasse sobre os fatos novos e os pedidos da empresa, conferindo urgência à análise em razão da vigência, até 17/6/2026, de contrato com objeto similar.

EXAME TÉCNICO

Contestações da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda.:

10. A manifestação da Simpress foi apresentada ao TCU como contestação à instrução técnica que propôs a anulação do Pregão Eletrônico 90012/2025, conduzido pelo Ibama. A empresa afirma que sua petição tem por objetivo demonstrar que a anulação do certame seria medida juridicamente inadequada, desproporcional e contrária ao interesse público. Sustenta que atua com base nos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da eficiência e da economicidade, e que pretende esclarecer os fatos para evidenciar a regularidade do procedimento licitatório e os prejuízos que decorreriam do desfazimento do certame.
11. No primeiro ponto, a empresa argumenta que é a vencedora do pregão, que assinou com a Administração a respectiva Ata de Registro de Preços, já vigente e produtora de efeitos jurídicos, e que o contrato administrativo já teria sido formalizado pela empresa, restando pendente apenas a assinatura do Ibama.
12. Alega, ainda, que já adquiriu os equipamentos objeto da contratação, em postura de boa-fé e de preparação para a execução contratual, justamente para evitar impactos de

oscilações de mercado. Com base nisso, sustenta possuir interesse jurídico direto, atual e concreto no desfecho do processo, pois eventual anulação não atingiria mera expectativa abstrata, mas uma relação jurídica em estágio avançado de concretização, com investimentos já realizados. A empresa afirma também que não foi formalmente cientificada nem chamada a se manifestar ao longo da tramitação processual, desde fevereiro, o que, em seu entendimento, configuraria afronta ao contraditório e à ampla defesa, sobretudo por ser parte diretamente afetada por eventual anulação do certame.

- 13. Em seguida, a Simpress procura afastar a conclusão da unidade técnica quanto à suposta restrição à competitividade decorrente da ausência, no edital, da cláusula que permitiria a comprovação alternativa da qualificação econômico-financeira por meio de patrimônio líquido. A manifestação afirma que os próprios dados do procedimento licitatório demonstrariam o contrário: o pregão contou com a participação efetiva de onze empresas, oriundas de diferentes unidades da federação, o que revelaria ampla capilaridade e expressiva abertura ao mercado nacional.*
- 14. A contestação enfatiza também que houve disputa real de preços, com variação relevante entre as propostas e com redução de valores ao longo da fase competitiva e da negociação, inclusive pela própria Simpress. Além disso, registra que participaram do certame empresas de grande porte e microempresas e empresas de pequeno porte, o que reforçaria a inexistência de barreiras concretas à entrada de interessados. A empresa conclui, assim, que eventual impropriedade na modelagem da exigência econômico-financeira teria permanecido no plano exclusivamente formal e hipotético, sem qualquer reflexo material sobre a competição, a isonomia entre os licitantes ou o resultado da disputa.*
- 15. A manifestação desenvolve, depois, a tese de que a previsão de patrimônio líquido mínimo não seria obrigatória, mas apenas uma faculdade da Administração. Segundo a empresa, o art. 69 da Lei 14.133/2021 autoriza a aferição da capacidade econômico-financeira por meio de índices contábeis, os quais são plenamente legítimos e idôneos para avaliar a saúde financeira das licitantes. Nessa linha, sustenta que a adoção dos índices de liquidez como critério de habilitação se inseriria no âmbito da discricionariedade técnica do gestor público, que pode estruturar o edital conforme as especificidades do objeto.*
- 16. A Simpress afirma que nada nos autos demonstraria que essa opção foi inadequada ou insuficiente e acrescenta que não houve impugnações tempestivas ao edital quanto a esse ponto, o que, em sua visão, indicaria aceitação tácita das regras editalícias e ocorrência de preclusão. A empresa sustenta, portanto, que transformar a possibilidade legal de exigir patrimônio líquido em obrigação absoluta equivaleria a impor limitação não prevista em lei à autonomia administrativa, esvaziando o espaço de decisão técnica reservado à Administração pela nova lei de licitações.*
- 17. Na sequência, a contestação afirma inexistir nexo causal entre a ausência da cláusula sobre patrimônio líquido e o resultado do certame. Para a empresa, a instrução técnica teria se apoiado em conjecturas, sem demonstrar concretamente que alguma empresa deixou de participar da licitação em razão da regra editalícia, que a inclusão da cláusula teria ampliado de modo relevante o universo de competidores ou que o resultado seria diverso caso o edital previsse a alternativa de comprovação por patrimônio líquido.*
- 18. Um dos núcleos centrais da manifestação da Simpress está na alegação de risco concreto de prejuízo ao erário caso o pregão seja anulado. A empresa afirma que, ao contrário da suposta restrição à competitividade — que, segundo ela, não passaria de hipótese —, o dano financeiro decorrente da invalidação do certame seria real, objetivo e comprovado. Para demonstrar isso, invoca fato superveniente relacionado ao mercado fornecedor: a fabricante Zebra teria comunicado, em fevereiro de 2026, a adoção de nova tabela de*

preços, com vigência a partir de março de 2026, em razão do aumento dos custos de componentes de memória.

- 19. Segundo a manifestação, tal mudança teria produzido reajuste de 15% nos equipamentos de hardware e de 5% nos serviços e pacotes de suporte, alterando substancialmente as condições de mercado em comparação com aquelas existentes quando da realização do pregão. A empresa sustenta que a repetição da licitação em novo contexto econômico inevitavelmente eliminaria as condições vantajosas já obtidas, gerando contratação mais onerosa para a Administração.*
- 20. A Simpress argumenta ainda que o pregão já realizado produziu um ambiente concorrencial efetivo, com onze participantes e redução real de preços, circunstância que dificilmente seria reproduzida em novo certame diante do aumento de custos, das variações cambiais e da instabilidade da cadeia global de suprimentos. Acrescenta que, agindo com diligência, antecipou-se ao cenário de elevação de preços e já realizou a aquisição dos equipamentos necessários à execução do objeto, preservando as condições comerciais anteriormente pactuadas.*
- 21. A empresa sustenta que a Administração, portanto, já estaria protegida contra o novo patamar de preços de mercado e que a anulação desconsideraria essa vantagem concreta. Em sua visão, o resultado seria a perda das condições mais favoráveis já asseguradas, o aumento do custo global da contratação, a necessidade de mobilização administrativa para novo certame e o risco adicional de atraso e de redução da competitividade, tudo em afronta aos princípios da economicidade, da eficiência e da proteção ao erário.*
- 22. Acerca da desproporcionalidade da medida proposta, a empresa afirma que a própria instrução técnica reconheceria circunstâncias incompatíveis com a anulação. Segundo a manifestação, a unidade técnica teria admitido a ausência de dolo ou má-fé na condução do certame, a natureza meramente formal da impropriedade apontada, a inexistência de prova de impacto concreto na competitividade e, ainda, a essencialidade do objeto contratado e o risco de descontinuidade do serviço em caso de invalidação. Apesar disso, teria proposto a medida mais gravosa, qual seja, a anulação integral do pregão. Para a Simpress, isso demonstraria violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois a resposta estatal não guardaria correspondência com a gravidade efetiva do vício apontado.*
- 23. A contestação apresenta, então, uma estimativa concreta do possível impacto financeiro de uma nova licitação. Tomando como base o universo aproximado de 1.200 equipamentos e os valores unitários praticados no processo, a empresa projeta que o reajuste médio de 15% elevaria significativamente os preços por unidade, podendo acarretar acréscimo superior a R\$ 1,3 milhão apenas em relação ao fornecimento dos equipamentos, sem contar os reajustes incidentes sobre serviços, manutenção e suporte técnico. A partir dessa conta, sustenta que a anulação deixaria de corrigir um vício sem repercussão prática e, ao mesmo tempo, imporia à Administração um custo adicional milionário e evitável.*
- 24. A empresa também sustenta que, mesmo que se admitisse alguma falha no edital, o ordenamento comportaria medidas menos gravosas do que a invalidação integral do certame. Cita, como alternativas adequadas, a expedição de recomendação ao órgão, a ciência formal sobre o entendimento da Corte ou a determinação de ajustes em futuros editais, sem desfazimento da contratação já consolidada.*
- 25. Argumenta que a anulação de uma licitação deve ser reservada a hipóteses de vício insanável associado a prejuízo efetivo à competitividade, à isonomia ou ao resultado do procedimento, o que, segundo sua leitura, não ocorre no caso concreto. Dessa forma, entende que a providência proposta pela unidade técnica seria economicamente*

prejudicial, juridicamente inadequada e incompatível com a realidade fática já estabilizada pela assinatura da ata, pelo avanço da contratação e pelos investimentos feitos para a execução do objeto.

26. *Com base nesse conjunto de argumentos, a empresa formula pedidos específicos ao relator, requerendo: a) o recebimento e o integral conhecimento da manifestação, com reconhecimento de sua legitimidade como parte diretamente interessada; b) o reconhecimento da nulidade do processo ou, subsidiariamente, sua reabertura para assegurar contraditório e ampla defesa; c) solicita o afastamento da proposta de anulação do pregão; d) o reconhecimento da alta de preços de mercado como fato novo relevante; e) o retorno dos autos à unidade técnica para análise aprofundada desse fato superveniente, especialmente quanto ao impacto financeiro estimado; f) subsidiariamente, postula a adoção de providências menos gravosas, como recomendação ou ciência ao órgão, sem invalidação do certame.*
27. *Ao final, defende a preservação integral dos atos já praticados e a manutenção da validade do Pregão Eletrônico 90012/2025 e de todos os seus efeitos jurídicos.*

Análise:

28. *A linha defensiva da empresa não supera o vício central já identificado nos autos: a supressão, sem justificativa formal, da cláusula padronizada do modelo da AGU que admitia a comprovação alternativa da qualificação econômico-financeira por patrimônio líquido ou capital social, em afronta ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021. Mais do que uma mera irregularidade abstrata, como insiste a empresa, a omissão teve aptidão concreta para restringir a competição e influenciar o resultado do certame, conforme se verá adiante, razão pela qual a conclusão pela anulação permanece juridicamente adequada.*
29. *A alegação de que a Simpress teria posição jurídica diferenciada em razão da assinatura da ata de registro de preços e de atos preparatórios internos por ela realizados não se sustenta à luz do despacho do relator. O ministro Antonio Anastasia foi expresso ao registrar que, embora a ata tivesse sido assinada e publicada antes da notificação do Ibama, o contrato ainda não se encontrava celebrado, porque faltava a subscrição do instrumento contratual por ambas as partes.*
30. *Nessas circunstâncias, aplicou o entendimento de que “a formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação”, concluindo pelo descabimento da nulidade processual por ausência de oitiva da empresa. Portanto, a própria premissa básica da contestação — a de que haveria relação jurídica consolidada apta a impedir o regular processamento da representação — já foi rejeitada de forma fundamentada pelo relator. Como consequência dessa ausência de direito subjetivo à contratação, o pedido de ingresso formulado pela empresa como parte interessada no presente processo deve ser indeferido, pois não há razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução - TCU 213/2008.*
31. *Essa conclusão repercute diretamente sobre outro ponto enfatizado pela empresa: o argumento de que a aquisição antecipada dos equipamentos teria gerado situação concreta merecedora de tutela. Se não havia contrato perfeito e acabado, nem obrigação exigível da Administração de contratar, a decisão empresarial de adquirir previamente os equipamentos configurou ato voluntário de gestão comercial e financeira, tomado por sua conta e risco. Não se trata de circunstância apta a convalidar o certame, a impedir a invalidação do procedimento ou a gerar direito a ressarcimento automático no âmbito desta representação. A empresa pode até ter adotado comportamento economicamente prudente sob a sua própria perspectiva negocial, mas isso não altera a natureza precária*

da situação decorrente da ata, nem converte expectativa de contratação em direito subjetivo oponível à Administração ou ao Tribunal.

- 32. A contestação também não prospera quando tenta qualificar a ausência da cláusula relativa ao patrimônio líquido como mera opção discricionária da Administração, juridicamente irrelevante. De fato, abstratamente considerado, o art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021 não impõe, em todos os casos, a exigência de patrimônio líquido mínimo como único ou necessário critério de habilitação. O problema, contudo, não reside em uma suposta obrigatoriedade abstrata do patrimônio líquido em qualquer edital, mas na circunstância concreta de que o modelo padronizado da AGU previa expressamente a cláusula 10.27 e de que a Lei 14.133/2021 exige que a não utilização de minutas padronizadas ou a alteração de seu conteúdo seja justificada por escrito e juntada ao processo. Foi exatamente essa motivação formal que inexistiu no caso. Assim, mesmo que, em tese, a Administração pudesse estruturar exigências econômico-financeiras distintas, ela não poderia simplesmente suprimir cláusula padronizada essencial sem a devida justificação. A irregularidade, portanto, não decorre de mera divergência interpretativa, mas de descumprimento do dever de motivação previsto em lei.*
- 33. A própria Unidade Jurisdicionada reconheceu esse ponto. Na resposta à oitiva, conforme consignado na última instrução (peça 35, p. 4), o Ibama admitiu que houve falha formal na supressão da cláusula 10.27, atribuída a erro de formalização na adaptação da minuta padronizada, e chegou a propor medida corretiva para recompor a legalidade do instrumento convocatório. Esse reconhecimento institucional enfraquece substancialmente a tentativa da Simpress de tratar o tema como se inexistisse qualquer vício relevante. Não se está, portanto, diante de simples inconformismo da representante ou de construção teórica da unidade técnica, mas de irregularidade admitida pelo próprio órgão responsável pela licitação.*
- 34. É igualmente insuficiente a tentativa da empresa de sustentar que a omissão não trouxe prejuízo concreto à competitividade porque o pregão contou com onze participantes e disputa de preços. Esses dados, isoladamente, não eliminam a possibilidade de restrição indevida. A avaliação empreendida pela unidade técnica consignou que a exclusão da cláusula prejudicou diretamente a representante, que foi desclassificada em razão justamente da ausência da via alternativa de comprovação de aptidão econômico-financeira, e que outras empresas potencialmente aptas também podem ter deixado de participar do certame pelo mesmo motivo.*
- 35. Mais importante do que isso, a instrução anterior mensurou reflexo financeiro concreto dessa restrição, apontando diferença de R\$ 314,00 por item, equivalente a R\$ 376.800,00 pelos dois anos inicialmente previstos e podendo alcançar R\$ 1.884.000,00 em caso de prorrogação por dez anos. Essa conclusão comprova que a irregularidade não apenas existiu, como afetou a disputa e o resultado econômico da contratação.*
- 36. Nesse ponto, a contestação incorre em contradição relevante. Ao mesmo tempo em que afirma que a supressão da cláusula não interferiu no resultado da licitação, sustenta que eventual novo certame seria mais oneroso porque o mercado teria sofrido elevação de preços. Ocorre que essa segunda tese, mesmo se tomada em conta, não neutraliza a primeira conclusão. Se a restrição indevida ao universo de participantes já produziu um ambiente competitivo artificialmente limitado, então a própria licitação atual não pode ser presumida como expressão íntegra da proposta mais vantajosa. Em outras palavras, não basta alegar que uma futura licitação talvez seja mais cara; é preciso reconhecer que a licitação realizada sob edital viciado também pode ter produzido preço superior ao que seria alcançado em competição efetivamente ampla, isonômica e aderente ao modelo legalmente exigido.*

37. *A alegação de aumento de preços, ademais, apresenta fragilidades probatórias. Conforme exposto na contestação, a Simpress se apoia em comunicação da fabricante Zebra acerca de reajustes incidentes sobre determinados itens de hardware e serviços. Contudo, esse elemento revela, no máximo, comportamento comercial de um fornecedor ou de uma cadeia específica de fornecimento, não sendo suficiente, por si só, para comprovar a dinâmica de todo o mercado relevante que pode participar do novo certame. A formação de preços em licitações públicas depende de múltiplos fatores, entre eles número de concorrentes, estratégias comerciais, capacidade logística, condições de financiamento e estrutura de custos de diversos agentes econômicos. Sem demonstração mais ampla de mercado, a prova apresentada pela empresa não basta para afastar a invalidação de um procedimento cuja competitividade foi comprometida de origem.*
38. *Também não convence a tentativa de transformar a conveniência administrativa em critério de convalidação de edital viciado. A última instrução examinou expressamente o risco de descontinuidade do serviço, reconheceu a essencialidade do objeto e ponderou a existência de perigo da demora reverso, mas, mesmo assim, concluiu que a única medida juridicamente possível é a anulação do certame, com aproveitamento da fase interna e possibilidade de prorrogação excepcional do Contrato 13/2021 pelo prazo necessário à conclusão da nova disputa e à transição operacional. Essa solução revela que a unidade técnica não ignorou os impactos práticos da anulação; ao contrário, considerou-os e ofereceu mecanismo de transição compatível com a continuidade do serviço público. Portanto, o argumento da Simpress segundo o qual a anulação seria incompatível com o interesse público não procede, porque os autos já contemplam solução intermediária apta a preservar a atividade finalística do Ibama sem sacrificar a legalidade do certame.*
39. *A tese de que seriam suficientes providências menos gravosas, como recomendação ou ciência para ajustes futuros, tampouco se mostra adequada diante do estágio da análise já registrada anteriormente. A unidade técnica concluiu que a irregularidade comprometeu a validade do instrumento convocatório desde a sua origem e, por isso, não seria sanável por simples retorno de fase ou por providências pedagógicas desacompanhadas da invalidação. Essa conclusão é coerente com a natureza do vício: tratou-se de supressão não motivada de cláusula padronizada essencial diretamente relacionada à habilitação econômico-financeira e à definição do universo de competidores aptos. Quando a própria regra de acesso à disputa foi formulada em desconformidade com a disciplina legal aplicável, o defeito atinge a estrutura do certame e a higidez do resultado, não podendo ser reduzido à impropriedade sem efeitos concretos.*
40. *Também deve ser rejeitada a tentativa de a empresa invocar preclusão em razão da ausência de impugnações tempestivas ao edital. A legalidade do procedimento licitatório, especialmente quando submetido ao controle externo, não se esgota na iniciativa dos particulares. O TCU pode e deve examinar vícios relevantes do instrumento convocatório independentemente de provocação tempestiva de todos os interessados, sobretudo quando o defeito tem potencial de afetar a competitividade e a economicidade da contratação.*
41. *Sob o prisma da proporcionalidade, a conclusão mais consistente continua sendo a defendida na instrução anterior. A anulação não decorre de formalismo vazio, mas da constatação de que a omissão da cláusula padronizada sem justificativa formal violou o regime legal das minutas padronizadas, interferiu na habilitação econômico-financeira e produziu distorção potencial e efetiva na competição. Em paralelo, o despacho do relator já afastou as objeções processuais centrais da Simpress, especialmente a pretensão de nulidade por falta de oitiva e a tentativa de extrair da ata assinada um direito subjetivo à contratação. Restam, portanto, sem força bastante, os argumentos destinados a preservar o resultado do certame a despeito do vício identificado.*

42. *Em conclusão, a contestação da Simpress não traz elementos aptos a infirmar os fundamentos centrais já assentados nos autos. O reconhecimento, pelo próprio Ibama, de que a supressão da cláusula foi um erro; a constatação técnica de que essa omissão prejudicou diretamente a representante e possivelmente outros licitantes, com impacto econômico mensurável; e o entendimento expresso do relator de que a empresa detém apenas expectativa de direito e não pode invocar nulidade processual por ausência de oitiva, conduzem à preservação da linha decisória já construída. O suposto aumento de preços, além de amparado em prova limitada, não supera o vício de competitividade da licitação nem afasta a necessidade de recomposição da legalidade.*
43. *Assim, a anulação do Pregão Eletrônico 90012/2025 é medida que se impõe, devendo ser mantidas as propostas constantes da instrução anterior à peça 35.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

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

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

35.3. **no mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

35.4. **determinar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com fundamento no art. 4º, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) *promova a anulação do Pregão 90012/2025 diante da supressão, sem justificativa, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, a qual permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via Patrimônio Líquido ou Capital Social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021, permitindo-se a prorrogação excepcional do Contrato 00013/2021 pelo prazo necessário à conclusão do novo certame e posterior substituição dos equipamentos de forma a evitar prejuízos à continuidade do serviço público.*

35.5. **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado por Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda., de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

35.6. **informar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

35.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, VI, do Regimento Interno/TCU.

É o Relatório.

VOTO



Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90012/2025 (registro de preços), conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – Ibama, voltado à contratação de serviços contínuos de locação de impressoras portáteis, sob demanda, para atender às necessidades do Ibama em todo o território nacional, com valor estimado de R\$ 8.648.640,00.

2. Em linhas gerais, o representante alega a ocorrência das seguintes irregularidades principais:

- a) inabilitação indevida da empresa RB CODE sem fundamentação técnica, por suposto não atendimento aos índices de liquidez, desconsiderando declarações assinadas por contador que atestavam índices superiores a 1;
- b) edital restritivo por ausência de critério de Patrimônio Líquido (PL), sem prever a alternativa de comprovação de solvência por patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação, contrariando o art. 69, § 4º da Lei 14.133/2021, pois outros onze editais recentes do Ibama continham tal previsão; e
- c) habilitação indevida da licitante Simpress, mesmo sem cumprir a cota de PCDs exigida no edital.

3. Mediante Despacho (peça 27), ante a conclusão da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações pela existência de plausibilidade jurídica somente da alegação descrita no item “b” acima (afastada a plausibilidade das demais alegações), determinei, entre outras providências, a realização de oitiva prévia do Ibama para se manifestar sobre:

A supressão da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, a qual permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via Patrimônio Líquido ou Capital Social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021, uma vez que o referido dispositivo impõe que a não utilização das minutas padronizadas deve ser obrigatoriamente justificada por escrito e anexada ao processo licitatório, formalidade esta ignorada no certame em análise;

4. Em análise das manifestações apresentadas, a AudContratações registrou, no essencial, que:

a) o próprio Ibama reconheceu a falha formal na supressão da cláusula, admitindo que decorreu de erro de formalização na adaptação da minuta padronizada, e não de propósito deliberado de restringir a competitividade;

b) o órgão manifestou disposição para adotar ação corretiva apta a sanar o vício, consistente no retorno do feito à fase de publicação do edital, com republicação em conformidade com o modelo da Advocacia-Geral da União – AGU, inclusive mediante a reinserção da cláusula 10.27, e comprometeu-se a aperfeiçoar seus controles internos para exigir justificativa formal em futuras exclusões de cláusulas padronizadas; e

c) a omissão da cláusula acabou por prejudicar diretamente a empresa representante, que foi desclassificada em razão da sua omissão e, possivelmente, outras que poderiam ser beneficiar dela e não participaram do certame, gerando uma diferença de R\$ 314,00 por item, ou R\$ 376.800,00 pelos 2 anos inicialmente previstos no contrato, podendo a chegar a R\$ 1.884.000,00 caso seja prorrogado por 10 anos, na forma da Lei 14.133/2021

5. Desse modo, e ponderando acerca da natureza essencial da contratação pretendida por meio do Pregão Eletrônico 90012/2025 para a continuidade das atividades de fiscalização ambiental e também da exiguidade do prazo de vigência do contrato atual de locação de impressoras móveis, de objeto compatível com o da licitação em exame (Contrato 00013/2021, assinado em 17/6/2021 e



prorrogado até 17/6/2026), a AudContratações (peça 35) propôs, em síntese: i) conhecer da representação; ii) indeferir o pedido de cautelar; iii) considerar a representação parcialmente procedente; e iv) determinar ao Ibama que promova a anulação do Pregão 900/12/2025, em razão da irregularidade identificada, permitindo-se a prorrogação excepcional do Contrato 00013/2021 pelo prazo necessário à conclusão do novo certame.

6. Estando os autos aguardado deliberação deste Relator, sobreveio petição da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda. (peça 38), solicitando habilitação como parte interessada e o *“reconhecimento da nulidade do processo, ou, subsidiariamente, da necessidade de sua reabertura, em razão da ausência de citação e oitiva da SIMPRESS, assegurando-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa”*, sob a alegação principal de que a ata decorrente do Pregão Eletrônico 90012/2025 já teria sido assinada, de maneira que o contrato resultante do certame já teria sido assinado pela empresa, restando pendente apenas a firma do Ibama.

7. Em novo Despacho (peça 42), registrei que a despeito de evidenciada a subscrição da ata antes da notificação do Ibama, não restou confirmada a efetiva formalização do instrumento de contrato por ambas as partes, de sorte que não prospera o pedido de nulidade deduzido por ausência de notificação da empresa Simpress (*“a formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação”* – Acórdãos 1285/2015 e 2537/2020, ambos do Plenário, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler). Nada obstante, ordenei à unidade técnica a reinstrução do feito à luz dos supostos novos elementos apresentados pela empresa Simpress.

8. Em ulterior instrução de mérito (peças 44 e 45), a AudContratações concluiu que a contestação da empresa Simpress não logrou trazer elementos aptos a infirmar os fundamentos centrais já assentados anteriormente nos autos. Assim, a unidade técnica reiterou a proposta de encaminhamento anterior, acrescentando proposta de indeferimento do pedido da empresa Simpress de ingresso como parte interessada.

9. Feito o relato resumido da matéria, declaro minha anuência ao exame e ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves considerações.

10. De início, verifico que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2024, devendo ser conhecida.

11. Quanto ao mérito, considero pertinente resgatar excerto da instrução da unidade técnica (peça 23) que esclarece a falha observada:

I.3.2. Desconsideração de patrimônio líquido mínimo como critério alternativo de comprovação de capacidade financeira. [alegação “b”]

(...) 46. Não obstante, verifica-se que a Lei 14.133/2021 estabelece que a Administração deve utilizar modelos de minutas de editais e termos de referência padronizados pelos órgãos de assessoramento jurídico (no caso federal, a AGU). O parágrafo 2º do artigo 19 é taxativo ao determinar que **a não utilização dos modelos deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório. Ao suprimir a cláusula padrão da AGU sem apresentar qualquer justificativa técnica ou jurídica no processo, o Ibama incorreu em irregularidade.**

47. Observa-se que o modelo oficial de termo de referência da AGU (atualizado em setembro de 2025) prevê expressamente no item 10.27 uma cláusula de salvaguarda para a competitividade (peça 22, p. 28):

10.27. Caso a empresa apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido, para fins de habilitação, [capital mínimo] OU [patrimônio líquido mínimo] de [definir percentual, limitado a 10%] do [valor total



estimado da contratação – aplicável para o contrato de escopo] OU [valor total estimado da contratação para o período de doze meses – aplicável para o contrato de serviço continuado] OU [valor total estimado da parcela pertinente].

48. Essa cláusula visa garantir que empresas sólidas (com alto patrimônio), mas que momentaneamente não atinjam índices de liquidez específicos, possam competir. A remoção injustificada desse item pelo Ibama contraria a padronização federal vigente.

12. No Despacho à peça 27, consignei que a remoção da cláusula presente do modelo oficial de termo de referência da AGU, sem apresentação de justificativa técnica ou jurídica no processo, se deu em decisão aparentemente atípica, arbitrária e contraditória com a própria prática administrativa recente do órgão, visto que *“dos últimos 12 pregões realizados pelo Instituto (90002 a 90013), o Pregão 90012/2025 foi o único a exigir exclusivamente os índices, excluindo a alternativa do patrimônio líquido”*, com potencial de frustração do caráter competitivo da licitação e do objetivo de seleção da proposta mais vantajosa.

13. A situação veio a ser confirmada pelo próprio Ibama, que não somente reconheceu o equívoco da supressão da cláusula, como também manifestou disposição em sanar o vício, com o retorno do certame à fase de publicação do edital, com adequação ao modelo de referência da AGU e com o aperfeiçoamento de seus controles internos para exigir justificativa formal em futuras exclusões de cláusulas padronizadas.

14. Endosso, portanto, a conclusão da unidade no sentido de que (peça 44):

42. (...) O reconhecimento, pelo próprio Ibama, de que a supressão da cláusula foi um erro; a constatação técnica de que essa omissão prejudicou diretamente a representante e possivelmente outros licitantes, com impacto econômico mensurável; e o entendimento expresso do relator de que a empresa detém apenas expectativa de direito e não pode invocar nulidade processual por ausência de oitiva, conduzem à preservação da linha decisória já construída. O suposto aumento de preços, além de amparado em prova limitada, não supera o vício de competitividade da licitação nem afasta a necessidade de recomposição da legalidade

15. Em acolhimento integral aos pareceres nos autos, cabe: i) considerar a representação parcialmente procedente; ii) determinar ao Ibama a anulação do certame em questão, permitindo-se a prorrogação excepcional do contrato atual pelo prazo necessário a conclusão do novo certame, com o saneamento da falha ora apontada; iii) indeferir o pleito da Simpress de ingresso nos autos como parte interessada; e demais medidas acessórias.

16. Em tempo, incorporo a este Voto contribuição trazida pelo Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, fazendo alusão ao recente Acórdão 2724/2025-Plenário (Sessão de 18/11/2025), sob relatoria de Sua Excelência, ocasião em que o Tribunal expediu ciência à AGU, nos seguintes termos (destaques inseridos):

9.5. dar ciência desta deliberação:

(...) 9.5.3. à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) para que avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a eliminar irregularidades como as que foram apuradas nestes autos, além de incorporar a possibilidade de exigências cumulativas de índices contábeis, patrimônio líquido mínimo, capital circulante líquido mínimo e declaração de compromissos assumidos;

17. Sem prejuízo do compromisso declarado de aperfeiçoamento de seus controles internos para exigir justificativa formal em eventuais e futuras exclusões de cláusulas padronizadas, deve o Ibama, por ocasião do retorno do feito à fase de publicação do novo edital, observar o entendimento do TCU consignado no Acórdão 2724/2025-Plenário.



Do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1148/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.166/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Ibama - Defin/df - Mma (03.659.166/0001-02); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (03.659.166/0035-51).
4. Órgão/Entidade: Ibama - DEFIN/DF - MMA.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Gabriela Gracano dos Santos (116720/OAB-PR), representando Rb Code - Industria de Suprimentos e Equipamentos de Automacao Ltda; Luiz Carlos de Camargo Junior (267901/OAB-SP), representando Simpress Comercio, Locacao e Servicos S/a.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90012/2025, sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com valor estimado de R\$ 8.648.640,00, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de locação de impressoras portáteis, sob demanda, para atender às necessidades do IBAMA, em todo o território nacional.

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

9.1. com fulcro no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

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

9.3. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

9.3.1. promova a anulação do Pregão 90012/2025 diante da supressão, sem justificativa, da cláusula padrão do modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, a qual permitiria a comprovação alternativa de aptidão econômico-financeira via Patrimônio Líquido ou Capital Social caso os índices de liquidez fossem inferiores a 1 (cláusula 10.27), em violação ao art. 19, § 2º, da Lei 14.133/2021,

9.4. permitir a prorrogação excepcional do Contrato 00013/2021 pelo prazo necessário à conclusão do novo certame, o qual deve observar o entendimento do TCU consignado no Acórdão 2724/2025-Plenário, com posterior substituição dos equipamentos de forma a evitar prejuízos à continuidade do serviço público;



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

9.6. dar ciência sobre o presente acórdão ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao representante, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1148-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-008.865/2026-4

Natureza: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade: Caixa Econômica Federal

Representante: Atenas Comunicação Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CAUTELAR. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE QUATRO EMPRESAS DE MARKETING PROMOCIONAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A CAIXA E PARA EMPRESAS DO SEU CONGLOMERADO, EM ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL. PRESENTES OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR. IMINÊNCIA DA CONTRATAÇÃO. APARENTE DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA TERCEIRA COLOCADA EM RAZÃO DE FALHA FORMAL. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PARA IMPEDIR A CONTRATAÇÃO A PARTIR DA TERCEIRA COLOCADA. OITIVA. REFERENDO PELO PLENÁRIO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO



Este processo cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Atenas Comunicação Ltda., relativa à Licitação Caixa (LC) 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R\$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em marketing promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional.

2. Transcrevo, a seguir, a instrução da AudContratações (peça 15), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 16 e 17), no sentido de conceder a cautelar pleiteada:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 207/2025, sob a responsabilidade de Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R\$ 265.000.000,00, cujo objeto é a contratação de quatro empresas especializadas em marketing promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional (peça 5, p. 4, 6 e 35).*
2. *A licitação em análise é regida pelas Leis 13.303/2016 (Lei das Estatais) e 12.232/2010 e pelo Regulamento próprio da entidade, e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi Portal de Licitações da Caixa, em <http://licitacoes.caixa.gov.br>.*
3. *Seguem informações adicionais sobre o certame, extraídas da referida plataforma: o certame não envolve registro de preços, é do tipo ‘melhor técnica’, houve vários pedidos de impugnação, encontra-se em fase recursal, o recurso administrativo pertinente a esta representação já foi julgado (peça 4).*
4. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*
 - a) *a Atenas (ora representante) obteve a terceira maior pontuação técnica (98,3) entre todas as participantes, inclusive com nota máxima na proposta técnica identificada, mas foi afastada do certame por suposto vício formal no credenciamento eletrônico, o acesso ao sistema da Caixa realizado por uma pessoa física (Cleide Rodrigues da Silva) vinculada à empresa, e não diretamente em nome do CNPJ;*
 - b) *essa desclassificação, referendada por decisão da Caixa que indeferiu o recurso administrativo interposto pelo representante (peça 7), ignora fatos relevantes, como:*
 - b.1) *o usuário Cleide Rodrigues da Silva sempre esteve formalmente vinculado à pessoa jurídica Atenas Comunicação Ltda., fato conhecido e reconhecido pela própria Comissão de Licitação ao longo de todo o procedimento;*
 - b.2) *o alegado vício não causou qualquer prejuízo ao certame, à competitividade, ao sigilo das propostas ou à isonomia; e*
 - b.3) *a própria Caixa aceitou documentos, enviou diligências, comunicou resultados, permitiu recurso administrativo e reconheceu a proposta como da Atenas, o que configura saneamento tácito e proteção à confiança legítima;*
 - c) *o afastamento da empresa representa excessivo rigor formal, violando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, eficiência, formalismo moderado e supremacia do*



interesse público, além de contrariar jurisprudência consolidada do TCU, que veda a desclassificação de propostas vantajosas por erros formais sanáveis, e a doutrina administrativa (Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro/Ronny Charles), que repudia o formalismo exacerbado; e

d) enfim, a exclusão da Atenas elimina uma das propostas tecnicamente mais qualificadas, prejudica a qualidade futura dos serviços prestados à Caixa e prioriza um rito burocrático em detrimento da melhor proposta para a Administração, contrariando o próprio objetivo da licitação.

- 5. O representante traz como evidências para as irregularidades apontadas acima os seguintes documentos: edital (peça 5), ata da sessão pública (peça 6), seu recurso administrativo (peça 7) e a análise pela Caixa (peça 4), sua proposta técnica (peça 8), e-mail de diligência (peça 9), análise do recurso do licitante Latin Promo Ltda. (peça 10) e ata de credenciados (peça 11).*
- 6. Considerando a urgência (iminente celebração dos contratos) e a probabilidade do direito (conduta contraditória e formalista da Caixa em prejuízo da seleção de uma das melhores propostas), o representante solicita, essencialmente, concessão de medida **cautelar** para suspender o certame e, no mérito, a retomada da fase de habilitação com nova declaração das quatro empresas vencedoras do certame e o acesso às peças decisórias processuais pela plataforma eletrônica (peça 1, p. 30-34).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

- 7. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*
- 8. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso de empresa estatal federal.*
- 9. Além disso, Atenas Comunicação Ltda., enquanto licitante, tendo como procurador Roberto Liporace Nunes da Silva, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU.*
- 10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, restará configurada restrição indevida à competição e prejuízo qualitativo à contratação.*
- 11. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

EXAME SUMÁRIO

- 12. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou*



os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.

EXAME TÉCNICO

IV. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

IV.1. Perigo da demora

14. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado.

IV.2. Perigo da demora reverso

15. Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto, pois, ainda que não se tenha informações sobre a vigência dos contratos atuais com mesmo objeto que o licitado, eventuais prorrogações possíveis e mesmo a homologação do resultado para os licitantes mais bem posicionados do que o ora representante, viabilizando contratações decorrentes da LC 207/2025, podem socorrer a Caixa, se necessário, para a situação decorrente da cautelar ora proposta, que poderá ficar adstrita à suspensão da homologação do certame para os licitantes colocados a partir do terceiro lugar, conforme análise e proposta nos respectivos itens 16.15 e 25.2 adiante.

IV.3. Plausibilidade jurídica

16. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

IV.3.1. Excesso de rigor formal para afastar licitante do certame, em detrimento da seleção de proposta vantajosa

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da razoabilidade, da eficiência, do interesse público, do formalismo moderado, da seleção da melhor proposta; art. 2º, caput e parágrafo único, incisos VI, VIII, IX e XIII, da Lei 9.784/1999; e jurisprudência do TCU (Acórdãos do Plenário 1.204/2024, rel. min. Vital do Rêgo, 1.217/2023, rel. min. Benjamin Zymler, 1.795/2015, rel. min. José Múcio, 357/2015, rel. min. Bruno Dantas)

Análise:

- 16.1. O representante questionou, em suma (item 4 retro), sua exclusão do certame por um erro meramente formal no credenciamento eletrônico que gerou acesso ao sistema por pessoa física preposta, sustentando que a Caixa sempre reconheceu a vinculação do usuário ao CNPJ da empresa, que não houve prejuízo ao certame, e que a desclassificação viola os princípios aplicáveis, como o formalismo moderado, a razoabilidade e o interesse público.
- 16.2. Examinando a análise do recurso administrativo apresentado pela Atenas (peça 4), vê-se que a Caixa enfrentou a questão transcrevendo na essência o recurso (p. 1-17) e as contrarrazões de quatro licitantes (p. 17-27) e efetuando a análise decisória (p.



27-32). Apresenta-se a seguir uma compilação sucinta dos principais argumentos expostos na análise da Caixa e seu exame sumário:

Quadro A – Razões expostas pela Caixa para desconsiderar a proposta do licitante Atenas

<i>Arguições da Caixa na análise recursal (peça 4)</i>	<i>Exame crítico inicial</i>
<i>Os documentos inseridos no sistema foram registrados com o CPF 256.668.708-07, quando o item 2.1 do edital condiciona a participação no certame a pessoas jurídicas ‘agências de Marketing Promocional’</i>	<i>O sistema poderia prever simples recusa automática, de forma a condicionar o registro sistêmico apenas por pessoas jurídicas</i>
<i>Não é possível alterar as regras de participação para beneficiar qualquer empresa, ainda que bem avaliada, em respeito à isonomia e à vinculação ao edital</i>	<i>A supracitada medida sistêmica simples evitaria o questionamento de correções manuais e posteriores</i>
<i>Conforme item 3.6 do edital (transcrito à peça 4, p. 28), deve haver cadastramento da pessoa física e a sua vinculação e o cadastro da pessoa jurídica e, também, o credenciamento da empresa para participar do certame</i>	<i>O citado item editalício 3.6 poderia, para maior clareza, mencionar que a ‘interessada’ deveria ser necessariamente a pessoa jurídica, não deixando margem para que sócio, preposto ou representante cogitasse a necessidade do seu cadastro</i>
<i>Além da apresentação da proposta como pessoa física, a documentação anexada mencionou dois CNPJ distintos (08.875.583/0002-97 e 08.875.583/0001-09), não cadastrados no Portal de Licitações da Caixa, não sendo possível identificar a empresa</i>	<i>Pelas numerações finais, seriam, hipotética e respectivamente, filial e matriz de mesma empresa, situação suscetível de diligência para esclarecimento e definição precisa, ainda mais quando o segundo CNPJ listado é inexistente</i>
<i>Somente após o julgamento das propostas técnicas é que se teve acesso à proposta de preços, onde se verificou um terceiro CNPJ (08.875.583/0001-06), identificado no sistema Caixa como da empresa Atenas, assinada por Denise de Castro Garrido</i>	<i>Esse ‘terceiro’ CNPJ é, na realidade, o segundo válido e correspondente à matriz do licitante, situação que até esclareceria o erro formal no último dígito do segundo CNPJ listado e a correspondência das propostas técnica e de preços com os registros efetuados pela pessoa física Cleide</i>
<i>Embora Atenas estivesse credenciada, os documentos foram inseridos exclusivamente em nome de Cleide Rodrigues da Silva, não se sabendo por que não realizados em nome da pessoa jurídica</i>	<i>Os registros feitos por pessoa física, por indevidos ou inesperados, deveriam chamar a atenção da Caixa para retificação, diligências, cotejo com a Atenas diante da falta de registros seus e do domínio do e-mail cleide.rodrigues@atenas.ag etc.</i>
<i>A alegação de que a diligência à Cleide comprovaria a identidade entre pessoa física e pessoa jurídica não prospera, pois o pedido de diligência não foi encaminhado ao e-mail da Atenas e sim ao e-mail da Cleide</i>	<i>Lógico e natural que a diligência fosse estendida à pessoa jurídica expandida (prévia, concomitante ou posteriormente à pessoa física), visando circularização, completude e precisão</i>
<i>Quanto à alegação de que o sistema permite a</i>	<i>Funcionalidades sistêmicas que</i>

<i>Arguições da Caixa na análise recursal (peça 4)</i>	<i>Exame crítico inicial</i>
<i>manifestação e apresentação de recurso de pessoa física, esclarece-se que as etapas de apresentação de propostas e registro de recursos são distintas: na primeira, a Administração não pode adotar medidas e ajustes que favoreçam qualquer licitante; e na segunda, são admitidas manifestações de quaisquer interessados visando assegurar saneamento de dúvidas e eventuais irregularidades de modo transparente</i>	<i>impedissem o credenciamento de pessoa física para participar do certame, possibilitassem ajustes formais prévios etc. poderiam dar mais segurança e evitar imbróglis procedimentais como o ocorrido</i>
<i>Na etapa de análise das propostas não identificadas, o sistema não permite verificar se a proposta foi apresentada por pessoa física, por não haver identificação dos licitantes, a informação só foi possível na etapa de análise das propostas identificadas, quando ainda não constava no sistema, como proponente, o CNPJ 08.875.583/0001-06 cadastrado</i>	<i>A falta de proposta pela licitante cadastrada e a presença de proposta por pessoa física seriam fatos atípicos diligenciáveis, verificáveis e sanáveis a qualquer tempo, podendo até mesmo chamar atenção para cotejo direto e imediato</i>
<i>O item 1.3 do Anexo III do edital (peça 5, p. 151) prevê a análise completa e objetiva da proposta técnica pela Subcomissão Técnica, de forma que a proposta, ainda que de pessoa física, foi examinada, sem desmerecer a posterior inabilitação motivada da licitante</i>	<i>Procedimento correto, não importando justificativa ou condição para a questionada exclusão do licitante</i>

- 16.3. Conforme se observa do Quadro A supra, as razões da Caixa para o afastamento do licitante Atenas do certame são refutáveis e tal conduta carece de procedimentos sistêmicos simples e preventivos que poderiam estar previstos e dariam maior segurança e assertividade à condução da licitação.
- 16.4. Ainda que o licitante tenha incorrido em diversos erros, como (i) cadastro de CNPJ e CPF para participar da licitação, (ii) envio em nome da pessoa física cadastrada das propostas técnica e de preços e (iii) menção a três números de CNPJ, ainda que se pudesse deduzir serem de matriz e filial de mesma empresa, tem-se que esse conjunto de equívocos não afetam a identificação final e a unicidade da autoria das referidas propostas (mesmo proponente Atenas) e o seu conteúdo.
- 16.5. Deve-se ter presente também que a alegação do representante de ineditismo do procedimento eletrônico no Portal de Licitações da Caixa, que estaria sendo utilizado recente e pioneiramente para certames com o objeto em tela (peça 1, p. 2, peça 4, p. 2, e peça 7, p. 2). Essa situação pode ter levado aos muitos credenciamentos de pessoas físicas no certame: dos 45 credenciados, quinze foram em nome de pessoas físicas (peça 11).
- 16.6. Tal fato, para além de suscitar cuidados especiais e diligenciais da Caixa, mediante inclusive possível flexibilização e/ou acompanhamento dos procedimentos formais de registro e credenciamento, permite concluir que o sistema eletrônico precisa de aperfeiçoamento, posto que, possivelmente, sob a forma presencial de processamento do certame em tela, não teria havido a exclusão em questão, considerando que pessoas físicas estariam, de forma assertiva, apresentando e entregando as propostas técnicas (não identificadas e complementares) e as propostas

comerciais em nome das licitantes pessoas jurídicas respectivamente representadas. Não se defende a forma presencial para licitar o objeto em tela, apenas se traz um cotejo indicativo da necessidade de ponderação e aplicação moderada do formalismo.

- 16.7. *Ora, o processamento eletrônico deve apresentar vantagens de segurança, celeridade e competitividade, não deve criar estorvos ao objetivo primaz da licitação de escolha da melhor proposta, sendo imperioso que se corrija a direção tomada e seu resultado, no sentido de recuperar a proposta técnica vantajosa e aperfeiçoar o sistema que serviu de plataforma eletrônica para processar o certame do tipo melhor técnica.*
- 16.8. *Desde que não cause prejuízo ao contratante e ao erário, uma empresa não pode ser excluída da licitação por questões irrelevantes, como omissões, falhas ou outros aspectos formais na documentação ou nas propostas, conforme mesmo preceitua a doutrina citada pelo representante no item 4.c retro.*
- 16.9. *As licitações públicas devem pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para garantir segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, a teor dos princípios e dispositivos legais e jurisprudências citados no fundamento supra do presente tópico.*
- 16.10. *Os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, que poderiam ser avocados para legitimar a questionada exclusão do licitante Atenas do certame, são de observância obrigatória pelos gestores públicos, todavia, devem ser sopesados com outros princípios, igualmente importantes, a exemplo da razoabilidade, da economicidade, do formalismo moderado, da obtenção da proposta mais vantajosa para a administração e do interesse público.*
- 16.11. *O que se pode exigir para o caso em tela (diligências, quando há dúvidas ou incertezas, e desconstituição de atos que afastaram proposta vantajosa, quando se verifica que o motivo do afastamento foi meramente formal) tem analogia com o enunciado do Acórdão 1.795/2015-TCU-Plenário, rel. min. José Múcio, e correspondente determinação à então estatal Celg Distribuição S/A:*

Enunciado:

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame.

Determinação:

9.2. [...] adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de desconstituir o ato de inabilitação do escritório [omissis] Advogados Associados na Concorrência PR-SPLC-2.0003/14-PR, tendo em vista a satisfação da exigência da alínea 'c' do item 8.4.3 do edital; [exigência materialmente cumprida, o que estava implícito na documentação apresentada]

- 16.12. *Há ainda o Acórdão 966/2022-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, que possui o seguinte enunciado:*

É lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes.

- 16.13. *Em função do exposto, considera-se que **há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico, que ensejam proposta de **adoção de medida cautelar, de oitiva e de construção participativa de deliberações.***

- 16.14. *Adicionalmente, vê-se que os autos já contam com análise do recurso do licitante Latin Promo Ltda. contra o resultado do certame, que considerou vencedoras as empresas Promova CO, Salt Marketing, Agência Valiant e RFRL Marketing, datada de 10/4/2026 (peça 10), como também a análise do recurso da Atenas, datada de 27/3/2026 (peça 4), enquanto a plataforma de licitações traz informações pertinentes a recursos apenas de outras duas intenções recursais (peça 14), o que deve ser objeto complementar da **oitiva**.*
- 16.15. *Por fim, recomenda-se realizar a **oitiva** do atual quarto colocado no certame, considerando as notas técnicas finais após recurso do licitante Latin, conforme Quadro abaixo, a indicar que a nota obtida pelo ora representante (98,3) o posiciona na terceira colocação (conforme mencionado no item 4.a retro) e posicionará a Latin na quinta colocação, excluindo-a entre as futuras contratadas. Tal situação enseja que a proposta de cautelar supracitada seja para que a Caixa suspenda parcialmente o certame, possibilitando homologar a classificação até agora incontestada das duas primeiras colocadas, na eventual necessidade de contratação delas para serviços sem cobertura por contratos vigentes.*

Quadro B – Classificação técnica dos licitantes

<i>Fonte: ata de 5/3/2026 (peça 6, p. 7)</i>	<i>Fonte: análise recursal de 10/4/2026 (peça 10, p. 81 e 84, e peça 15)</i>	<i>Ordem</i>
<i>Promova CO Promoções, Eventos e Serviços Ltda.: 99,4</i>	<i>Promova CO Promoções...: 994</i>	<i>1º</i>
<i>Salt Marketing de Performance Ltda.: 98,7</i>	<i>Salt Marketing de Performance Ltda.: 987</i>	<i>2º</i>
<i>Agência Valiant Ltda.: 97,9</i>	<i>Agência Valiant Ltda.: 979</i>	<i>3º</i>
<i>RFRL Marketing Ltda.: 97,4</i>	<i>Latin Promo Ltda.: 974</i>	<i>4º</i>
<i>Latin Promo Ltda.: 97,4</i>	<i>RFRL Marketing Ltda.: 967</i>	<i>5º</i>

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

17. *Verificou-se também na presente análise que foi utilizado o tipo melhor técnica na licitação ora em apreço. O TCU entende que o uso da melhor técnica em detrimento da técnica e preço deve ser justificado, porque, ao não levar em consideração o aspecto econômico, a UJ pode contratar licitantes com propostas com custos significativamente mais altos do que seria necessário.*
- 17.1. *Nesse sentido, transcreve-se o seguinte trecho do voto do Ministro Jorge Oliveira, relator do Acórdão 2.610/2024-TCU-Plenário, ao analisar concorrência promovida por uma pasta ministerial para contratação de serviços de comunicação institucional:*
25. *Por fim, como órgão de controle, entendo que é pertinente alertar a Secom/PR sobre os cuidados que devem cercar a adoção da modalidade ‘melhor técnica’ nas licitações públicas, sobretudo porque a lei contempla como alternativa a possibilidade de adoção do critério ‘técnica e preço’, que não deixa de ponderar aspectos econômicos no cenário competitivo. Aliás, importante destacar que a jurisprudência deste Tribunal sobre o assunto, embora majoritária no sentido de limitar o peso da técnica nos critérios de julgamento para 50% da nota final dos licitantes, admite, desde que devidamente justificado, peso de até 70% para o elemento técnico nos certames públicos.*
26. *Acréscito que, embora expressamente autorizado pela lei o uso do critério de ‘melhor técnica’, sempre que os estudos preliminares e as justificativas não afastarem por completo a necessidade de ponderações econômicas, vale considerar, como registrado pela unidade*



instrutiva, que 'a ausência de um componente de preço na avaliação pode levar à seleção de propostas com custos significativamente mais altos do que o que seria necessário para a contratação'.

27. Além disso, o critério de 'melhor técnica' utilizado indistintamente, sem as justificativas e estudos que o suportem, e ainda sem apropriá-lo aos casos em que o interesse público está centrado unicamente na técnica do projeto a ser contratado, pode ser insuficiente para garantir a qualificação da empresa ou dos profissionais contratados. Como lembrado pela AudContratações: 'pode-se imaginar a situação, por exemplo, uma empresa que se esmera na elaboração de sua proposta técnica, inclusive recorrendo a profissionais que não integram seus quadros, e venha a se sagrar vencedora da licitação, porém que não se seja apta operacional e profissionalmente para executar os serviços ultimados pela contratação'. A qualidade da contratação pode ser aprimorada pela conjunção de critérios adequados de qualificação técnica e a garantia de que os profissionais indicados pelas agências participarão efetivamente da execução dos serviços.

17.2. O Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa (RLC/Caixa), ao tratar dos estudos técnicos preliminares, estabelece que esse documento deve conter, entre outros aspectos, a definição do modelo de contratação do objeto (art. 19, inciso IV) e a forma e critérios de seleção do fornecedor (idem, inciso XIV).

17.3. Além disso, considerando que a melhor técnica envolve uma contratação sem disputa de preços (art. 34, § 2º, da Lei 13.303/2016; item 8.3 do edital – peça 5, p. 16), cabe verificar como a Caixa calculou os valores constantes no Anexo I-C do edital (peça 5, p. 125-131).

*17.4. Dessa forma, propõe-se **oitiva** à Caixa para que justifique o uso do tipo melhor técnica em detrimento da técnica e preço, apresentando a devida análise acerca desse tema nos estudos técnicos preliminares dessa contratação.*

18. Por fim, verificou-se que o Anexo I-A do edital – Termo de Referência (peça 5, p. 53) não estipula qualquer forma de rodízio obrigatório entre as quatro contratadas ou outro mecanismo que garanta a alternância entre elas na execução dos serviços a serem demandados pela Caixa:

1.8. As CONTRATADAS atuarão de acordo com solicitação da CAIXA e não terão garantia de faturamento mínimo sobre o valor contratual nem, particularmente, exclusividade em relação a nenhuma das ações de comunicação objeto da contratação, as quais serão executadas indistintamente e independentemente da classificação das CONTRATADAS no certame.

1.9. Os serviços serão prestados pelas 04 (quatro) empresas contratadas.

18.1. Desse modo, verificou-se a possibilidade de preterição de uma ou mais contratadas, o que não guarda observância aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da impessoalidade (art. 31 da Lei 13.303/2016), mormente se as contratadas que obtiveram melhor classificação forem preteridas em relação a outras.

*18.2. Dessa forma, propõe-se **oitiva** à Caixa para que justifique a ausência, no instrumento convocatório e/ou seus anexos, de mecanismo que garanta a alternância entre as quatro empresas a serem contratadas na execução dos serviços a serem demandados, de modo a evitar que uma ou mais contratadas sejam favorecidas ou preteridas em detrimento de outras.*

CONCLUSÃO

*19. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

20. Além disso, estão configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica de todos os argumentos trazidos na representação, bem como



*afastado o do perigo da demora reverso, motivo pelo qual será proposta a **adoção de medida cautelar, oitivas e construção participativa de deliberações**.*

21. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que haverá impacto na unidade jurisdicionada, que pode ser atenuado por medidas alternativas, como a prorrogação de contratos vigentes, seu aditamento e/ou a contratação das classificadas colocadas à frente da licitante ora representante.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

22. *Não houve pedidos de ingresso aos autos e de sustentação oral por parte do representante.*

23. *Quanto ao pedido de informações/vistas/cópia do processo de representação, formulado por Atenas Comunicação Ltda., tendo como procurador Roberto Liporace Nunes da Silva (peça 1, p. 34), propõe-se o seu indeferimento, tendo em vista que o pleiteante não figura entre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020:*

Art. 62. São legitimados para solicitar informações ou cópia os órgãos e autoridades que detiverem a prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-las, bem assim aqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto de processo em tramitação no Tribunal.

Parágrafo único. As soluções de tecnologia da informação pertinentes do Tribunal de Contas da União devem possibilitar que advogados, delegados da Polícia Federal, procuradores e membros do Ministério Público credenciados, ainda que não vinculados a processo previamente identificado, possam acessar, de forma automática, processos eletrônicos, desde que demonstrado interesse para fins apenas de registro, salvo nos casos de processos ou peças classificados como sigilosos e observada a necessidade de registro, nas bases de dados do TCU, da identificação daquele que acessou, do conteúdo que foi acessado e de eventuais ações realizadas no processo durante o acesso.(AC)(Resolução-TCU nº 316, de 22/4/2020, BTCU Deliberações 75/2020)

24. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

- 25.1. ***conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*
- 25.2. ***deferir o pedido de concessão de 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 Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR) suspenda o andamento da Licitação Caixa 207/2025, admitida a homologação e contratação dos dois licitantes melhor classificados, se necessária contratação imediata de serviços sem cobertura por contratos vigentes, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado com as demais classificadas, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;*
- 25.3. *realizar a **oitiva** da Caixa/Cecot/BR, 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, e quanto aos seguintes pontos relativos à Licitação Caixa 207/2025:*

a) *excesso de rigor formal para afastar a licitante Atenas Comunicação Ltda. do certame, em detrimento da seleção de sua proposta vantajosa entre as quatro a serem contratadas, descumprindo os princípios da razoabilidade, da eficiência, do interesse público, do formalismo moderado, da seleção da melhor proposta, o art. 2º, caput e parágrafo único, incisos VI, VIII, IX e XIII, da Lei 9.784/1999 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos do Plenário 1.204/2024, 1.217/2023, 1.795/2015, 357/2015);*

b) *desatualização e incompletude da plataforma de licitações, que traz informações pertinentes a recursos apenas de duas intenções recursais e não consigna informações e arquivos sobre os recursos e contrarrazões já apreciados, contrariando os princípios da eficiência, da publicidade e da transparência;*

c) *utilização, sem a devida justificativa, do tipo melhor técnica em detrimento da técnica e preço, contrariando entendimento constante do Acórdão 2610/2024-TCU-Plenário, devendo apresentar cópia dos estudos técnicos preliminares, documento que deve conter essa análise, conforme previsto no art. 19, incisos IV e XIV, do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa, bem como os documentos e a metodologia de cálculo que embasaram os valores estimados da contratação constantes do Anexo I-C do edital;*

d) *ausência, no instrumento convocatório e/ou anexos, de mecanismo que garanta a alternância na execução dos serviços demandados entre as quatro empresas a serem contratadas, de modo a evitar que uma ou mais contratadas sejam favorecidas ou preteridas em detrimento de outras, o que viola os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da impessoalidade, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016;*

e) *demais informações que julgar necessárias; e*

f) *designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;*

25.4. *considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):*

a) ***solicitar** à Caixa/Cecot/BR, caso queira, no prazo de **quinze dias**:*

a.1) *a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;*

a.2) *a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;*

a.3) *na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: (i.1) retorno à fase de classificação das propostas técnicas, com inclusão do licitante Atenas Comunicação Ltda. (CNPJ 08.875.583/0001-06); ou (i.2) anulação do certame; e/ou ii) estipulação de mecanismo de rodízio entre as empresas contratadas;*

b) ***alertar** a Caixa/Cecot/BR, **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:*



b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo fixado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

25.5. *realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitava** da sociedade empresária Latin Promo Ltda. (CNPJ 04.098.955/0001-84), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes do subitem 25.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar ora proposta;*

25.6. ***indeferir o pedido** formulado por Atenas Comunicação Ltda., **de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos**, nos termos do art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 316/2020;*

25.7. ***encaminhar** cópia da presente instrução à Caixa/Cecot/BR e à sociedade empresária indicada no subitem 25.5 retro, de maneira a embasar suas respectivas respostas; e*

25.8. ***comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.”*

É o relatório.

VOTO

Este processo cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Atenas Comunicação Ltda., relativa à Licitação Caixa (LC) 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R\$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em marketing promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional.

2. Por meio de Despacho (peça 18), expedido em 30/4/2026, reproduzido a seguir, em acolhimento à proposta da AudContratações, decidi conhecer da representação e conceder a cautelar pleiteada:

“2. Preliminarmente, conheço da representação, por cumprir os requisitos do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, e do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

3. A representante alega que sua desclassificação decorreu de um excesso de rigor formal por parte da Caixa, que teria violado os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e formalismo moderado. A empresa sustenta que o vício no credenciamento eletrônico — realizado por pessoa física vinculada à empresa, em vez do CNPJ — é uma falha meramente formal, já que sua vinculação à Atenas era de conhecimento da Comissão de Licitação, não houve prejuízo à



competitividade, ao sigilo ou à isonomia, e a própria Caixa reconheceu a autoria da proposta ao longo do certame, configurando um saneamento tácito e proteção à confiança legítima.

4. A seguir, listo, de forma resumida, os argumentos apresentados pela Caixa (peça 4) para não acatar o recurso administrativo apresentado pela ora representante:

- Cadastro em nome de pessoa física: Os documentos foram inseridos no sistema utilizando o CPF de uma pessoa física (Cleide Rodrigues da Silva), enquanto o edital condicionava a participação no certame a pessoas jurídicas ('agências de Marketing Promocional').
- Descumprimento de regras de credenciamento: A Caixa alegou que, conforme o item 3.6 do edital, era necessário o cadastramento da pessoa física, a sua vinculação, o cadastro da pessoa jurídica e o credenciamento da empresa, o que não foi observado corretamente pela licitante.
- Uso de CNPJs distintos e não cadastrados: A documentação anexada mencionou dois CNPJs diferentes que não estavam cadastrados no Portal de Licitações da Caixa, impossibilitando a identificação da empresa.
- Identificação tardia do CNPJ correto: Somente após o julgamento das propostas técnicas, ao acessar a proposta de preços, a Caixa identificou um terceiro CNPJ (correspondente à matriz da Atenas), o qual não constava anteriormente no sistema como proponente.
- Inconsistência na diligência: A Caixa argumentou que o pedido de diligência não foi encaminhado ao e-mail da empresa Atenas, mas sim ao e-mail da pessoa física (Cleide), o que, segundo a entidade, invalidaria a alegação de que a diligência comprovaria a identidade entre a pessoa física e a jurídica.
- Vedação de alteração de regras: A Caixa sustentou que não seria possível alterar as regras de participação para beneficiar a empresa, em respeito aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

5. A respeito do posicionamento da Caixa, a AudContratações apresentou contra-argumentos que sintetizo a seguir:

- Formalismo exacerbado: A instrução defende que a exclusão da empresa por falhas no credenciamento eletrônico configura excesso de rigor formal, violando princípios como razoabilidade, eficiência, interesse público e formalismo moderado, uma vez que os erros não afetaram a identificação da autoria, a unicidade ou o conteúdo da proposta.
- Possibilidade de saneamento: O auditor argumenta que os equívocos cometidos pela licitante (cadastro de CPF/CNPJ, envio por pessoa física e menção a diferentes CNPJs) eram falhas sanáveis e passíveis de diligência, especialmente porque a vinculação da pessoa física à empresa era conhecida e o sistema permitia o cotejo direto das informações.
- Falhas sistêmicas e preventivas: A instrução aponta que a própria plataforma da Caixa carece de mecanismos simples de bloqueio ou alerta que impediriam o credenciamento indevido de pessoas físicas, o que evitaria o imbróglia procedimental. Além disso, o fato de 15 dos 45 credenciados terem se registrado como pessoas físicas indica uma falha no sistema ou na clareza do edital, exigindo da Administração uma postura mais flexível e diligente.
- Proteção à proposta vantajosa: O auditor destaca que a Atenas obteve a terceira maior pontuação técnica (98,3) e que o objetivo primaz da licitação é a seleção da melhor proposta. Portanto, a exclusão de uma licitante qualificada por questões irrelevantes contraria o interesse público e a finalidade do certame.



- *Jurisprudência do TCU: A instrução invoca precedentes do Tribunal (como os Acórdãos 1.795/2015 e 966/2022-Plenário) para reforçar que é irregular a inabilitação de licitante quando a documentação, ainda que com falhas formais, permite identificar a empresa e o cumprimento dos requisitos, sendo dever da Administração realizar diligências para sanar dúvidas antes de optar pela desclassificação.*

6. De fato, tal como entende a unidade técnica, penso estar presente o requisito da plausibilidade do direito. Embora tenha ocorrido falhas da participante ao realizar credenciamento por meio da pessoa física que a representava, bem como mencionar número de CNPJ com erro, a meu ver, trata-se de falhas meramente formais que poderiam ser corrigidas com diligências endereçadas à representante da interessada.

7. Além disso, como bem pontuou a unidade instrutiva, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que é irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público (a exemplo do Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

8. Caso sejam os referidos equívocos os únicos a justificar a desclassificação, o presente exame, efetuado em cognição sumária, permite concluir preliminarmente que preceitos da licitação pública e a jurisprudência desta Corte foram afrontados.

9. Essa possibilidade de correção de erro meramente formal de uma proposta vantajosa para a Administração é, por certo, favorável ao interesse público e baseada na razoabilidade. Ademais, a meu sentir, a realização de diligências para equacionar inconsistências secundárias, de forma alguma, representa afronta à isonomia entre os licitantes, uma vez que deve ocorrer somente em casos em que o desacerto é de simples solução, não implicando favorecimento indevido a nenhum deles.

10. Prosseguindo a análise dos requisitos para a concessão da cautelar, ressalto que a urgência está caracterizada, pois a licitação está em fase de análise de recursos, estando, portanto, próxima de seu desfecho.

11. A respeito do risco de dano reverso, embora não haja informações quanto aos contratos atualmente vigentes, como bem anota a AudContratações, a discussão é relativa à desclassificação da terceira colocada. Dessa forma, como o objeto do certame é a escolha de quatro empresas, não se vislumbram prejuízos relevantes enquanto se discute a situação de uma delas, podendo haver a contratação das duas melhores classificadas.

12. Com efeito, conforme demonstra a unidade técnica, a Atenas obteve a terceira maior nota técnica (98,3), razão pela qual, acolhida a tese da representante, ela passaria à terceira colocação e a Latin Promo Ltda., atual quarta, passaria à quinta, ficando fora das quatro contratadas. Por isso, é adequado que a medida cautelar não impeça a contratação imediata das duas primeiras (cuja classificação é inconteste), atendendo eventual necessidade de continuidade dos serviços sem cobertura contratual vigente. Esse cenário também tem como consequência a necessidade de realizar também a oitiva da Latin Promo Ltda.

13. Enfim, tendo em vista que estão presentes os pressupostos para a sua adoção, em acolhimento à proposta da AudContratações, considero que a cautelar deva ser deferida para que a licitação seja suspensa, devendo ser realizadas as oitivas e diligências pertinentes.

14. Há outras questões a serem incluídas na oitiva, conforme propõe a unidade instrutiva. A primeira é referente à escolha de melhor técnica com critério para a classificação das propostas, a qual deve ser devidamente justificada, pois pode resultar em contratação com preço muito superior à realidade do objeto contratado. A segunda é relativa à ausência de regras para a alternância das



quatro futuras contratadas na execução dos serviços, que impossibilite a distribuição desproporcional das atividades. Há ainda a desatualização e incompletude da plataforma eletrônica de licitações, que consigna informações apenas de duas intenções recursais e omite os recursos e contrarrazões já apreciados, em possível afronta aos princípios da eficiência, publicidade e transparência.

15. Por fim, acrescento que, no que toca ao pedido de informações/vistas/cópias formulado pela representante, acompanho a unidade técnica quanto ao seu indeferimento, já que a pleiteante não figura entre os legitimados do art. 62 da Resolução TCU 259/2014.

Diante do exposto, com base no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, nos arts. 235 e 237, VII, 250, V, 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014 e no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, decido:

a) conhecer da representação;

b) deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, para que a Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR) suspenda o andamento da Licitação Caixa 207/2025, admitida a homologação e contratação dos dois licitantes mais bem classificados, se necessária contratação imediata de serviços sem cobertura por contratos vigentes, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria e, caso algum contrato já tenha sido firmado com as demais classificadas, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;

c) realizar a oitiva da Caixa/Cecot/BR, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e quanto aos seguintes pontos relativos à Licitação Caixa 207/2025 (encaminhando-lhe cópia da instrução de peça 15 e deste despacho):

c.1) excesso de rigor formal para afastar a licitante Atenas Comunicação Ltda. do certame, em detrimento da seleção de sua proposta vantajosa entre as quatro a serem contratadas, descumprindo os princípios da razoabilidade, da eficiência, do interesse público, do formalismo moderado, da seleção da melhor proposta, o art. 2º, caput e parágrafo único, incisos VI, VIII, IX e XIII, da Lei 9.784/1999 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos do Plenário 1.204/2024, 1.217/2023, 1.795/2015, 357/2015);

c.2) desatualização e incompletude da plataforma de licitações, que traz informações pertinentes a recursos apenas de duas intenções recursais e não consigna informações e arquivos sobre os recursos e contrarrazões já apreciados, contrariando os princípios da eficiência, da publicidade e da transparência;

c.3) utilização, sem a devida justificativa, do tipo melhor técnica em detrimento da técnica e preço, contrariando entendimento constante do Acórdão 2610/2024-TCU-Plenário, devendo apresentar cópia dos estudos técnicos preliminares, documento que deve conter essa análise, conforme previsto no art. 19, incisos IV e XIV, do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa, bem como os documentos e a metodologia de cálculo que embasaram os valores estimados da contratação constantes do Anexo I-C do edital;

c.4) ausência, no instrumento convocatório e/ou anexos, de mecanismo que garanta a alternância na execução dos serviços demandados entre as quatro empresas a serem contratadas, de modo a evitar que uma ou mais contratadas sejam favorecidas ou preteridas em detrimento de outras, o que viola os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da impessoalidade, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016;

c.5) demais informações que julgar necessárias; e



c.6) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

d) considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal:

d.1) solicitar à Caixa/Cecot/BR, caso queira, no prazo de quinze dias:

d.1.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

d.1.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

d.1.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: (i.1) retorno à fase de classificação das propostas técnicas, com inclusão do licitante Atenas Comunicação Ltda. (CNPJ 08.875.583/0001-06); ou (i.2) anulação do certame; e/ou ii) estipulação de mecanismo de rodízio entre as empresas contratadas;

d.2) alertar a Caixa/Cecot/BR, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

d.2.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

d.2.2) a ausência de manifestação no prazo fixado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

d.2.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

e) realizar a oitiva da Latin Promo Ltda. (CNPJ 04.098.955/0001-84), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes do item 'c', assim como sobre os pressupostos da cautelar, encaminhando-lhe cópia da instrução de peça 15 e deste despacho;

f) indeferir o pedido formulado por Atenas Comunicação Ltda., de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, nos termos do art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, alterada pela Resolução TCU 316/2020;

g) notificar o representante a respeito desta deliberação.”

3. Dessa forma, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, submeto ao referendo deste Plenário, a medida cautelar por mim expedida em 30/4/2026 (peça 18).

Ante o exposto, voto para que seja aprovado acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator



ACÓRDÃO Nº 1149/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.865/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar)
3. Representante: Atenas Comunicação Ltda. (CNPJ 08.875.583/0001-06)
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudContratações
8. Representação legal: Roberto Liporace Nunes da Silva (43665/OAB-DF), representando Atenas Comunicação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito da Licitação Caixa (LC) 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R\$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em marketing promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional,

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

9.1. referendar a medida cautelar concedida em 30/4/2026, por meio da decisão monocrática à peça 18;

9.2. notificar a unidade jurisdicionada, a representante e a empresa Latin Promo Ltda. a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1149-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(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-011.783/2022-2



Apenso: TC-017.512/2025-5

Natureza: Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Denúncia)

Unidades: Comitê Olímpico do Brasil (COB), Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa) e Ministério do Esporte

Embargante: Comitê Olímpico do Brasil (COB)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. DENÚNCIA. IDENTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DA CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE CANOAGEM. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA AO COMITÊ OLÍMPICO DO BRASIL (COB). PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Examinam-se, nesta ocasião, embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) em face do Acórdão 724/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual esta Corte negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 138/2025-TCU-Plenário, confirmado por meio do Acórdão 606/2025-TCU-Plenário (apreciação de embargos de declaração), ambos relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

2. O processo cuida de denúncia que alegou a existência de irregularidades na gestão da Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa), quais sejam: a falta de transparência em seus atos de administração, o expressivo montante de dívidas inscritas em fontes abertas e as falhas no processo de eleição para sua presidência. Entre outras medidas, a apuração resultou em ciência ao COB de que “*a descentralização de recursos de loteria às entidades nacionais de administração do desporto para o pagamento de valores compreendidos em transação tributária, por meio do Projeto do Comitê denominado Transação Tributária Anual, carece de amparo legal, tendo em vista que a Lei 14.073/2020 foi transitória e dispunha sobre ações emergenciais destinadas ao setor esportivo a serem adotadas apenas durante o estado de calamidade pública da Covid-19*” (subitem 9.4 do acórdão original).

3. Em sede preliminar, o embargante suscita a nulidade do acórdão por ofensa ao contraditório e à ampla defesa. Argumenta que a declaração de ilegalidade contida no item 9.4 da deliberação recorrida, a despeito de ter sido classificada como “meramente informativa” para justificar a ausência de oitiva prévia, gera gravame direto e atua como determinação impeditiva à entidade, o que atrai a aplicação da Súmula Vinculante 3 do STF.

4. Adicionalmente, aponta suposto vício de rito consubstanciado na indevida supressão da fase de comentários do gestor, prevista no art. 14 da Resolução TCU 315/2020. A unidade técnica dispensou essa etapa de construção colaborativa da decisão sob a premissa de inexistência de achados de grande impacto, única previsão normativa que autorizaria tal dispensa. Sustenta o embargante, contudo, que a declaração de ilegalidade de um modelo de descentralização que movimenta dezenas de milhões de reais e afeta diretamente diversas confederações esportivas configura, por definição, achado de grande impacto sistêmico e financeiro, de modo que a supressão da fase de comentários configurou cerceamento de defesa insanável, comprometendo a qualidade da própria deliberação.

5. No mérito, o COB aponta contradição na tese de que a autorização do art. 7º, II, da Lei 14.073/2020 — que permite o uso de até 20% dos recursos lotéricos para o pagamento de transações



tributárias — teria expirado em abril de 2022. Destaca que a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) fundamentou os Termos de Transação celebrados com as entidades esportivas no referido diploma legal, de modo que o TCU não poderia proibir o uso da fonte de recursos amparada por normativo reconhecido nos atos jurídicos perfeitos firmados pela Fazenda Nacional.

6. Alega, ainda, haver contradição metodológica na avaliação do impacto financeiro da medida. Aduz que o acórdão minimizou o risco ao considerar apenas o baixo valor das parcelas mensais ante o fluxo de receitas, olvidando-se de que a vedação aos repasses acarretará a inadimplência, a rescisão dos acordos, a perda de descontos (que chegam a 70%) e o imediato restabelecimento de vultosos passivos e bloqueios judiciais.

7. Por outro lado, a entidade assevera a ocorrência de omissão quanto à aplicação da modulação dos efeitos da decisão, com base no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). Alega que o próprio relatório do acórdão embargado teria sintetizado pedido subsidiário da defesa pela preservação das situações jurídicas consolidadas, o qual teria sido ignorado pelo voto condutor. Segundo o Comitê, agrava a suposta omissão o fato de que a regra do referido art. 24 consubstanciaria norma cogente e limite à atuação do julgador, sendo-lhe vedado declarar inválidas situações constituídas com base em orientação geral vigente à época. Afirma ainda que os requisitos autorizadores estariam presentes, uma vez que as transações foram formalmente homologadas e as entidades agiram amparadas em legislação contemporânea aos fatos, inexistindo prévia manifestação do TCU em sentido contrário.

8. Ao final, a embargante requer o conhecimento dos aclaratórios, com a concessão de efeito suspensivo, e o seu acolhimento para declarar a nulidade do item 9.4. Subsidiariamente, pleiteia a atribuição de efeitos infringentes para sanar os vícios apontados, aplicando-se a modulação de efeitos *ex nunc* e reconhecendo-se a regularidade das descentralizações efetuadas para as dívidas transacionadas.

É o Relatório.

VOTO

Examinam-se, nesta ocasião, embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) em face do Acórdão 724/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual esta Corte negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 138/2025-TCU-Plenário, confirmado por meio do Acórdão 606/2025-TCU-Plenário (apreciação de embargos de declaração), ambos relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

2. O processo cuida de denúncia que alegou a existência de irregularidades na gestão da Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa), quais sejam: a falta de transparência em seus atos de administração, o expressivo montante de dívidas inscritas em fontes abertas e as falhas no processo de eleição para sua presidência. Entre outras medidas, a apuração resultou em ciência ao COB de que “*a descentralização de recursos de loteria às entidades nacionais de administração do desporto para o pagamento de valores compreendidos em transação tributária, por meio do Projeto do Comitê denominado Transação Tributária Anual, carece de amparo legal, tendo em vista que a Lei 14.073/2020 foi transitória e dispunha sobre ações emergenciais destinadas ao setor esportivo a serem adotadas apenas durante o estado de calamidade pública da Covid-19*” (subitem 9.4 do acórdão original).

3. Em sede preliminar, o embargante suscita a nulidade do acórdão por ofensa ao contraditório e à ampla defesa. Argumenta que a declaração de ilegalidade contida no item 9.4 da



deliberação recorrida, a despeito de ter sido classificada como “meramente informativa” para justificar a ausência de oitiva prévia, gera gravame direto e atua como determinação impeditiva à entidade, o que atrai a aplicação da Súmula Vinculante 3 do STF.

4. Adicionalmente, aponta suposto vício de rito consubstanciado na indevida supressão da fase de comentários do gestor, prevista no art. 14 da Resolução TCU 315/2020. A unidade técnica dispensou essa etapa de construção colaborativa da decisão sob a premissa de inexistência de achados de grande impacto, única previsão normativa que autorizaria tal dispensa. Sustenta o embargante, contudo, que a declaração de ilegalidade de um modelo de descentralização que movimenta dezenas de milhões de reais e afeta diretamente diversas confederações esportivas configura, por definição, achado de grande impacto sistêmico e financeiro, de modo que a supressão da fase de comentários configurou cerceamento de defesa insanável, comprometendo a qualidade da própria deliberação.

5. Esse tema, que já havia sido trazido pelo COB nos primeiros embargos na etapa anterior do processo, foi amplamente examinado na fundamentação do acórdão embargado, não somente em seu voto condutor, mas também na instrução da AudRecursos transcrita no relatório, cujas análises e conclusões foram acolhidas por este relator. Reproduzo os trechos pertinentes ao assunto a seguir:

a) Instrução da AudRecursos (peça 185):

“Do cerceamento de defesa do recorrente

6.1. *O recorrente alega que (peça 131, p. 6-7):*

a) houve cerceamento do seu direito de defesa, com violação aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/88), ante a ausência de oitiva prévia quanto a assuntos de seu interesse e que podem afetar seus direitos;

b) o item 9.4 do Acórdão 138/2025, ao restringir a descentralização de recursos para transações tributárias, afeta diretamente os direitos do COB e das entidades esportivas por ele representadas, razão pela qual a ausência de oitiva prévia viola o art. 5º, LV, da CF/88 e a Súmula Vinculante 3/STF, que dispõe que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, configurando nulidade do ato decisório por supressão do contraditório;

c) além disso, a ausência de oitiva prévia compromete a dialética processual e a formação de um decisum devidamente fundamentado, levando a obscuridades e contradições, como as que se verificam no Acórdão recorrido.

Análise

6.2. *A alegação do COB de violação aos princípios do contraditório e ampla defesa já havia sido apresentada em embargos de declaração, rejeitados com fundamento no voto condutor do Acórdão 606/2025-TCU-Plenário (peça 136, p. 1):*

‘4. No tocante à alegada violação ao contraditório e à ampla defesa, observo que a decisão em tela não tratou especificamente de irregularidades imputáveis ao COB, de sorte que o aludido comitê não figurava como jurisdicionado desta Corte, a ponto de se lhe exigir ser instado a se manifestar sobre irregularidade ou ilegalidade a qual tenha dado causa.’

5. Demais disso, a ciência que lhe foi dirigida por intermédio do subitem 9.4 do Acórdão 138/2020 não se traduz em uma obrigação de fazer, por possuir caráter meramente informativo e de orientação, de modo que não se traduz em determinação e tampouco impõe ônus jurídico à entidade.

6. Nesse ponto, faz-se mister trazer à baila o conceito de ciência nos termos do art. 2º da Resolução/TCU 315/2020: ‘II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas’.

7. Desse modo, a alegada violação ao contraditório e à ampla defesa em face de uma posterior ciência acerca de uma impropriedade ou falha de natureza formal mostra-se descabida, daí porque desnecessária a oitiva prévia dos eventuais destinatários de comandos semelhantes por esta Corte.

6.3. O recorrente não apresenta argumento novo apto a refutar o entendimento exposto no voto retro transcrito.

6.4. Vale lembrar que, conforme o art. 14 da Resolução TCU 315/2020, apenas nos casos de propostas de determinação e/ou recomendação é obrigatório oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, sendo essa medida desnecessária no caso da ciência:

‘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.’

6.5. No caso da ciência, o contraditório, em caso de recurso, se estabelece após a notificação, tal como foi feito no presente processo.

6.6. Portanto, não assiste razão ao recorrente.”

b) Voto condutor do acórdão embargado:

“6. O COB alega preliminarmente que houve cerceamento de defesa, sustentando que não foi previamente ouvido nem cientificado da existência do processo antes da decisão de mérito, embora diretamente atingido por seus efeitos, razão pela qual requer o reconhecimento da nulidade por afronta ao contraditório e à ampla defesa.

7. Ocorre que, para que seja expedida a ciência prevista nos arts. 2º, II, e 9º da Resolução TCU 315/2020, não é necessário que seja franqueada a manifestação prévia à unidade a quem ela é endereçada. Como bem explicou o relator original na fase de embargos, a natureza da ciência é declaratória, cujo objetivo é evitar que uma irregularidade se repita ou para prevenir que ela aconteça pela primeira vez. Sequer dá origem a uma obrigação de fazer. Além disso, como ressalta a unidade técnica, o art. 14 da referida resolução prevê a existência da fase de comentários do gestor somente para propostas de determinação e recomendação.

8. A esse respeito cabe assinalar o entendimento deste Tribunal de que, em sua atuação em jurisdição objetiva — em que edita determinações, recomendações ou ciências, com o intuito de que haja o devido cumprimento da legislação aplicável —, a ausência de contraditório prévio não acarreta qualquer vício de nulidade. Como exemplos de decisões nesse sentido, cito os Acórdãos 2.468/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, 1.809/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler, e 1.094/2015-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro.



9. Acrescento que, quanto à Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, está expresso em sua redação que se dirige única e exclusivamente às decisões do TCU que anulem ou revoguem atos administrativos que beneficiem determinado interessado: ‘Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.’ (grifos acrescentados). Não é o caso da ciência em questão.

10. Como se percebe da redação do item 9.4 do acórdão, reproduzido mais acima, a referência para a ciência foi tão somente à Lei 14.073/2020, que não mais dava suporte à aludida descentralização, em razão do fim do estado de calamidade pública da Covid-19. A intenção, portanto, foi informar ao COB dessa condição estabelecida pela própria lei.”

6. Tendo em vista que se trata das mesmas alegações trazidas anteriormente pela entidade em duas outras ocasiões e já devidamente examinadas à exaustão, não são necessárias ou adequadas considerações adicionais neste momento.

7. Antes de tratar dos demais argumentos do embargante, considero oportuno ressaltar que, em regra, o exame dos embargos de declaração 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 repetição indevida, rediscussão do mérito e afronta ao princípio da unirrecorribilidade, uma vez que os aclaratórios funcionariam, na prática, como recursos adicionais de mérito.

8. Em sua peça, o COB aponta o que seria uma contradição na tese de que a autorização do art. 7º, II, da Lei 14.073/2020 — que permite o uso de até 20% dos recursos lotéricos para o pagamento de transações tributárias — teria expirado em abril de 2022. Destaca que a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) fundamentou os Termos de Transação celebrados com as entidades esportivas no referido diploma legal, de modo que o TCU não poderia proibir o uso da fonte de recursos amparada por normativo reconhecido nos atos jurídicos perfeitos firmados pela Fazenda Nacional.

9. Alega, ainda, haver contradição metodológica na avaliação do impacto financeiro da medida. Aduz que o acórdão minimizou o risco ao considerar apenas o baixo valor das parcelas mensais ante o fluxo de receitas, olvidando-se de que a vedação aos repasses acarretará a inadimplência, a rescisão dos acordos, a perda de descontos (que chegam a 70%) e o imediato restabelecimento de vultosos passivos e bloqueios judiciais.

10. Percebo que ambos os pontos acima descritos constituem tentativa inoportuna de rediscussão do mérito, pois não tratam de falha passível de correção por embargos de declaração. Isso porque a contradição está sendo utilizada como suporte para a mera irresignação do embargante quanto à construção lógica do julgado. Todavia, a rigor, o que se permite corrigir nesta etapa do processo 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.

11. No presente caso, a fundamentação adotada pelo acórdão embargado — de que a norma possui caráter transitório e emergencial — alinha-se perfeitamente com a conclusão dispositiva de dar ciência da irregularidade, inexistindo qualquer ruptura lógica interna que justifique a oposição dos embargos sob a pecha de contradição.



12. Por outro lado, a entidade assevera a ocorrência de omissão quanto à aplicação da modulação dos efeitos da decisão, com base no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). Alega que o próprio relatório do acórdão embargado teria sintetizado pedido subsidiário da defesa pela preservação das situações jurídicas consolidadas, o qual teria sido ignorado pelo voto condutor. Segundo o Comitê, agrava a suposta omissão o fato de que a regra do referido art. 24 consubstanciaria norma cogente e limite à atuação do julgador, sendo-lhe vedado declarar inválidas situações constituídas com base em orientação geral vigente à época. Afirmar ainda que os requisitos autorizadores estariam presentes, uma vez que as transações foram formalmente homologadas e as entidades agiram amparadas em legislação contemporânea aos fatos, inexistindo prévia manifestação do TCU em sentido contrário.

13. Esses argumentos não devem prosperar. Primeiro, porque não houve menção, tanto no pedido de reexame quanto em memoriais posteriores (cuja análise não é obrigatória), à modulação de efeitos baseada no art. 24 da Lindb. Tampouco se trata de caso em que a hipótese do dispositivo se materializou tornando impositivo o reconhecimento, de ofício, de sua incidência, visto que não ocorreu alteração de orientação geral, mas somente a interpretação das normas aplicadas à situação analisada. Desse modo, não houve a omissão alegada.

14. Diante do exposto, este Tribunal deve conhecer e rejeitar os embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB), mantendo o Acórdão 724/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria.

Assim sendo, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1150/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.783/2022-2.
- 1.1. Apenso: TC-017.512/2025-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Denúncia)
3. Embargante: Comitê Olímpico do Brasil (COB)
4. Unidades: Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa), Ministério do Esporte e Comitê Olímpico do Brasil (COB)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Francisco Carlos Ribeiro de Almeida (258554/OAB-RJ), Jose Soares de Castro Neto (73680/OAB-DF) e outros, representando Comitê Olímpico do Brasil; Francisco Carlos Ribeiro de Almeida (258554/OAB-RJ), Jose Soares de Castro Neto (73680/OAB-DF) e outros, representando Confederação Brasileira de Canoagem

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia em que se examinam embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) em face do Acórdão 724/2026-TCU-Plenário, mediante o qual esta Corte negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 138/2025-TCU-Plenário, confirmado por meio do Acórdão 606/2025-



TCU-Plenário (apreciação de embargos de declaração),

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB) para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar o embargante, o Ministério do Esporte e a Confederação Brasileira de Canoagem (CBCa) a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1150-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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 I – CLASSE V – Plenário

TC 009.143/2025-4

Natureza(s): Acompanhamento

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. SUS. DESEMPENHO OPERACIONAL DE HOSPITAIS PÚBLICOS. EFICIÊNCIA. ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA). PLANO DE ACOMPANHAMENTO. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento sobre o desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do Sistema Único de Saúde (SUS), quanto à eficiência dos atos praticados.

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 15), cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo diretivo da unidade (peças 16-17).

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de plano de acompanhamento sobre o desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do Sistema Único de Saúde (SUS), quanto à eficiência dos atos

praticados. O processo foi autuado em atenção ao plano de ação aprovado no Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia (TC 019.815/2024-7).

2. Este relatório tem como objetivo apresentar o planejamento das ações de acompanhamento do desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir desse planejamento, busca-se estruturar a execução periódica da fiscalização, com foco na identificação de ineficiências e na proposição de medidas que contribuam para a melhoria da gestão hospitalar.
3. Conforme apontado no relatório do Acórdão 1.487/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, manter a sustentabilidade financeira do SUS é um grande desafio. Em 2017, o déficit atingia R\$ 31 bilhões, com uma projeção para 2030 da ordem de R\$ 57,5 bilhões (sem computar a defasagem da tabela do SUS) (TC 014.791/2019-6).
4. Aliado a esse quadro deficitário, estudos realizados pelo Banco Mundial em 2018, em 2.440 hospitais gerais do SUS, apontavam que, em média, esses hospitais tiveram uma eficiência de 28% e que, em decorrência disso, poderia existir um desperdício da ordem de R\$ 13 bilhões na atenção de média e alta complexidade (TC 015.993/2019-1).
5. Diante desse contexto, o objetivo deste trabalho é acompanhar a eficiência dos hospitais públicos gerais e especializados do SUS.
6. Os riscos que serão acompanhados compreendem:
 - Eficiência hospitalar: baixa eficiência evidenciada por desequilíbrios entre custo e produção assistencial.
 - Dupla gestão: submissão do hospital a uma gestão compartilhada, gerando conflitos administrativos.
 - Glosas e pagamentos indevidos: procedimentos glosados ou pagamentos indevidos lançados pelo hospital.
 - Variabilidade da produção: alterações frequentes na linha de produção dos serviços hospitalares, comprometendo a continuidade e a coerência assistencial.
 - Rotatividade de profissionais: alta rotatividade de médicos e profissionais de enfermagem.
 - Gestão hospitalar: substituições recorrentes da alta gestão hospitalar, prejudicando a estabilidade administrativa e gerencial.
 - Carga horária: carga horária de médicos e demais profissionais em níveis excessivos e potencialmente incompatíveis, considerando todos os vínculos funcionais.
 - Inconsistências nos sistemas: dados inconsistentes registrados nos sistemas de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Sistema de Informações Hospitalares (SIH) e Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA).
 - ICSAP: internações por condições sensíveis à atenção primária, indicando falhas na coordenação da rede.
 - Hospitais de pequeno porte: baixa eficiência, caracterizada por reduzida produtividade e elevado custo unitário, impactando negativamente a sustentabilidade e a integração da rede assistencial.
7. Com o andamento deste acompanhamento, novos riscos poderão ser incorporados, conforme o amadurecimento e o aprofundamento do conhecimento da equipe sobre o objeto acompanhado e as novas análises decorrentes das avaliações iniciais, o que pode levar à

necessidade do estabelecimento de novas variáveis de acompanhamento e limites de tolerância, bem como ajustes nas variáveis e limites já existentes, para garantir que continuem adequados à realidade identificada.

8. A metodologia deste acompanhamento tem como principal técnica a extração e análise de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) e a utilização da Análise Envoltória de Dados para medição da eficiência dos hospitais.
9. Durante o acompanhamento, a cada três meses, serão enviados relatórios para os hospitais que tiverem eficiência de 50% ou menos. Adicionalmente, um comunicado de atenção será emitido para o 1% de hospitais que mais excederem os limites de tolerância. O aumento desses percentuais será progressivo, condicionado ao amadurecimento da metodologia, ao ajuste das premissas e à consolidação da segurança da equipe frente às repercussões do acionamento de um maior número de unidades.
10. Nesses mesmos períodos, os gestores desses hospitais vão receber um questionário para verificar se as informações colocadas nos sistemas CNES, SIA e SIH estão corretas.
11. Uma vez por ano será elaborado um relatório consolidado, apresentando o panorama geral da eficiência dos hospitais. Mais detalhes vide o apêndice metodologia, peça 14.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1. Objeto do acompanhamento: hospitais, quanto à eficiência

12. Serão acompanhados 2.743 hospitais públicos gerais e especializados quanto à eficiência dos atos praticados.

Figura 1 – Quantidade de hospitais analisados na análise DEA



Fonte: Relatório do Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, elaborado a partir de dados do CNES (TC 019.815/2024-7)

13. Segundo a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), os hospitais são estruturas complexas que têm como objetivo garantir assistência aos usuários com condições agudas ou crônicas, que apresentem potencial de instabilização e de complicações de seu estado de saúde, e que exigem assistência contínua em regime de internação e ações que abrangem a promoção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação (Anexo XXIV da Portaria de Consolidação MS 2/2017, art. 3º).
14. Segundo o Sistema de Informação Hospitalar (SIH), foram emitidas 32,45 milhões de internações, de janeiro de 2019 a março de 2024, e o valor total das autorizações de internação hospitalar alcançou R\$ 42,79 bilhões, no mesmo período. Já no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), o valor total aprovado dos procedimentos ambulatoriais chegou a R\$ 22,45 bilhões, também de janeiro de 2019 a março de 2024. Logo, o volume total neste período foi de R\$ 65,24 bilhões.
15. Mais informações sobre hospitais, vide relatório do Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, que deu origem a este acompanhamento (TC 019.815/2024-7).

2.2. Por que o acompanhamento está sendo realizado

16. Conforme apontado no relatório do Acórdão 1.487/2020 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, manter a sustentabilidade financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) é um grande desafio. Em 2017, o déficit financeiro do SUS atingia R\$ 31 bilhões, com uma projeção de déficit para 2030 da ordem de R\$ 57,5 bilhões (sem computar a defasagem da tabela do SUS) (TC 014.791/2019-6).
17. Aliado a esse quadro deficitário, estudos realizados pelo Banco Mundial em 2018, em 2.440 hospitais gerais do SUS, apontavam que, em média, esses hospitais tiveram uma eficiência de 28% e que, em decorrência disso, poderia existir um desperdício da ordem de R\$ 13 bilhões na atenção da média e alta complexidade (TC 015.993/2019-1).
18. Conforme Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, prolatado em processo de levantamento sobre a identificação do nível de eficiência hospitalar com o uso de análise envoltória de dados, foram feitos ajustes na metodologia do Banco Mundial, a fim de que fossem comparados hospitais semelhantes, considerando somente hospitais gerais e especializados, para dar maior homogeneidade ao grupo de hospitais. Mesmo assim, a média geral de eficiência dos hospitais ao longo de 2019 a 2024 variou entre 32% e 50% (TC 019.815/2024-7).
19. As análises realizadas naquele processo de levantamento apontaram que:
 - 19.1. Há ociosidade de leitos, salas, médicos e enfermeiros em diversos hospitais. Além disso, há a possibilidade de aumentar a produção, utilizando os recursos já disponíveis.
 - 19.2. A qualidade dos dados do CNES, do SIH e do SIA podem comprometer não só as análises do desempenho de eficiência dos hospitais, como o fornecimento de informações para apoio à tomada de decisão.
 - 19.3. Hospitais de menor porte frequentemente operam com menor eficiência. Em contraste, hospitais de grande porte, que lidam com um volume maior de atividades, geralmente conseguem alcançar economias de escala mais significativas.
 - 19.4. Há diferenças significativas nos níveis de eficiência entre regiões, especialmente entre o Norte e o Nordeste, e entre o Nordeste e o Sudeste. Também foram observadas variações na eficiência média ao longo do tempo quando se comparam diferentes estados, sugerindo que o desenho da rede e a regionalização influenciam a eficiência hospitalar.
 - 19.5. Hospitais especializados demonstraram uma maior variação na eficiência em comparação com hospitais gerais. Isso sugere que a natureza das atividades dos hospitais especializados os torna mais vulneráveis a flutuações na demanda e na organização da rede.
 - 19.6. Hospitais sob gestão compartilhada entre os níveis estadual e municipal tendem a apresentar índices de eficiência mais baixos, indicando que a dupla cadeia de comando pode impactar negativamente a eficiência desses hospitais.
 - 19.7. A rotatividade de médicos e enfermeiros é um reflexo direto da qualidade do ambiente de trabalho e da gestão hospitalar. Altas taxas de rotatividade podem indicar um ambiente de trabalho desgastante, com condições adversas e pouca retenção de talentos, o que afeta negativamente a eficiência operacional e a continuidade dos serviços.
 - 19.7.1. Outro fator relevante é a rotatividade de gestores nos hospitais, que também pode impactar a eficiência. Trocas frequentes de liderança podem causar descontinuidade na administração, interrompendo práticas de gestão e políticas implementadas. Essa

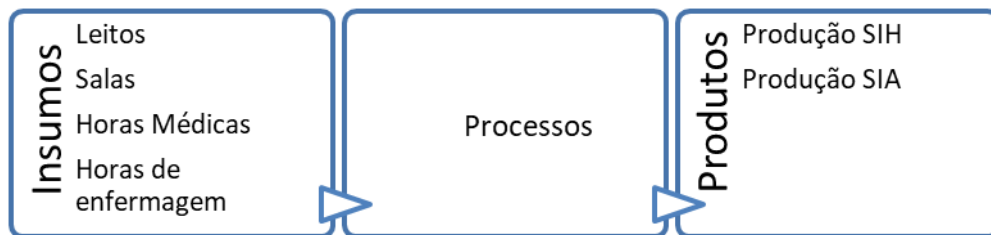
rotatividade pode prejudicar tanto a qualidade dos serviços prestados quanto a eficiência operacional.

20. Espera-se que ao questionar esses dados junto aos gestores de saúde e gestores hospitalares, principalmente a partir da apresentação dos relatórios de eficiência do hospital, este Tribunal possa contribuir para melhoria da eficiência dos hospitais públicos gerais e especializados.

2.3. Uso de análise envoltória de dados para acompanhar a eficiência hospitalar

21. A Análise Envoltória de Dados (DEA) é utilizada para avaliação da eficiência técnica de um conjunto de unidades tomadora de decisão (*decision making unit*) (DMU) na alocação de recursos. Neste acompanhamento, cada hospital é uma DMU. O que se verifica é qual a capacidade de um hospital transformar insumos em produtos.
22. Como insumos são utilizados horas médicas, horas de enfermagem, salas e leitos SUS, extraídos do CNES e, como saídas, a produção hospitalar (faturamento) em termos de internações e atendimentos ambulatoriais, extraídos do SIA e SIH.

Figura 2 – Entradas e saídas utilizadas na construção avaliação de eficiência dos hospitais



Fonte: elaborado pela equipe do acompanhamento.

23. A utilização da DEA permite identificar os hospitais que apresentam maior eficiência, servindo como referência para a avaliação do desempenho dos demais estabelecimentos. Trata-se, portanto, de uma análise comparativa de eficiência, na qual o desempenho de cada hospital é mensurado em relação às unidades consideradas eficientes dentro do grupo analisado.
24. Para assegurar que a comparação ocorra entre hospitais similares, analisaram-se unidades com porte e perfil de procedimentos equiparáveis. O porte foi definido pelo número de leitos e pelas horas médicas disponíveis, enquanto as especialidades foram determinadas pelos tipos de atendimentos realizados, conforme a classificação dos subgrupos do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (Sigtap).

Figura 3 – Detalhamento dos valores dos campos da tabela Sigtap



Fonte: Sigtap: estrutura de codificação e procedimentos

2.3.1. Geração de relatórios de eficiência hospitalar

25. Conforme apontado no relatório do Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, a metodologia que está sendo empregada neste acompanhamento permite a geração de relatórios de eficiência individualizados para cada um dos 2.743 hospitais (vide exemplo na peça 6).
26. O relatório de eficiência hospitalar pode ser gerado automaticamente e contém:

- **I**dentificação e caracterização do hospital analisado, com base nos dados do CNES, e quadro de evolução da eficiência:
- **T**abela com recursos e produção do hospital nos últimos 18 meses (salas, centros cirúrgicos, leitos, leitos SUS, médicos, horas médicos, profissionais de enfermagem, horas de profissionais de enfermagem, produção hospitalar e ambulatorial). Os valores em destaques (vermelhos e verdes) indicam variações superiores a 20% em relação ao mês anterior.

Figura 5 – Exemplo de uma tabela de recursos e produção do hospital

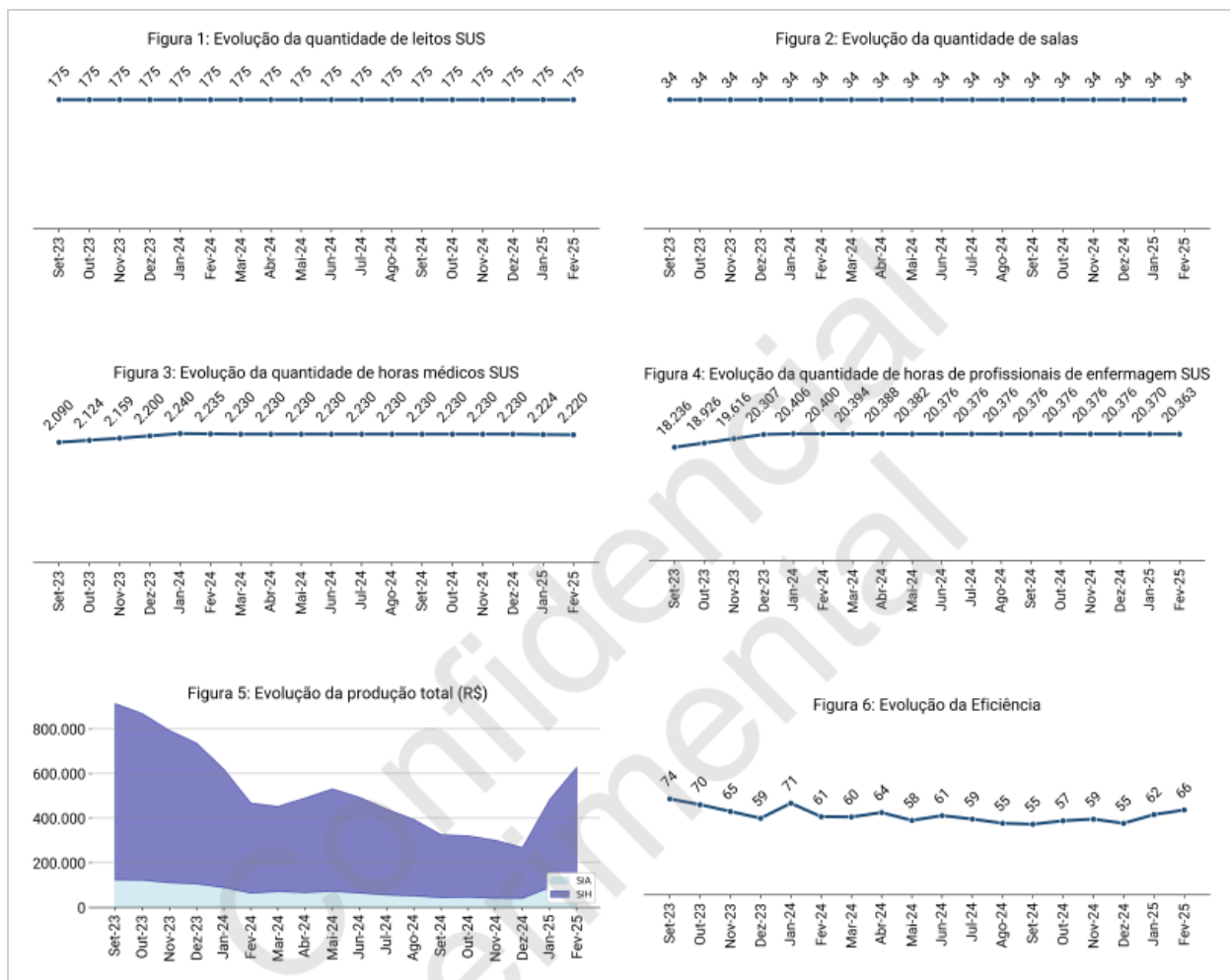
Tabela 1: Recursos e produção do hospital nos últimos 18 meses

Mês	Salas	Centros Cirúrgicos	Leitos	Leitos SUS	Médicos	Horas Médicos	Profissionais Enfermagem	Horas Enfermagem	SIH (R\$)	SIA (R\$)	Produção Total (R\$)
Set-23	34	1	195	175	208	2.260	443	20.412	636.431	6.565	642.996
Out-23	34	1	195	175	204	2.230	443	20.412	308.372	81.034	389.406
Nov-23	34	1	195	175	204	2.230	443	20.412	257.251	46.761	304.012
Dez-23	34	1	195	175	204	2.230	443	20.412	522.914	87.541	610.456
Jan-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	332.060	98.096	430.156
Fev-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	369.772	65.545	435.317
Mar-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	504.304	47.349	551.653
Abr-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	559.012	54.935	613.947
Mai-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	472.766	79.593	552.358
Jun-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	338.249	42.769	381.018
Jul-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	71.326	44.808	116.134
Ago-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	113.645	40.453	154.098
Set-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	144.864	0	144.864
Out-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	515.423	65.910	581.333
Nov-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	380.739	51.997	432.736
Dez-24	34	1	195	175	204	2.230	442	20.376	146.006	40.642	186.648
Jan-25	34	1	195	175	204	2.192	441	20.340	1.063.939	338.192	1.402.130
Fev-25	34	1	195	175	206	2.208	447	20.334	954.424	74.437	1.028.861

Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

- **G**ráficos das séries históricas das variáveis utilizadas para avaliação da eficiência hospitalar, além de mostrar a evolução da eficiência calculada. Para os inputs, que refletem a capacidade operacional do hospital, foram apresentados gráficos de: número de salas, quantidade de leitos destinados ao SUS, horas trabalhadas por médicos SUS e horas de atuação dos profissionais de enfermagem SUS. Já o output, que representa o volume de serviços prestados pelo hospital, foi apresentado a soma dos valores financeiros gerados pela produção ambulatorial e hospitalar;

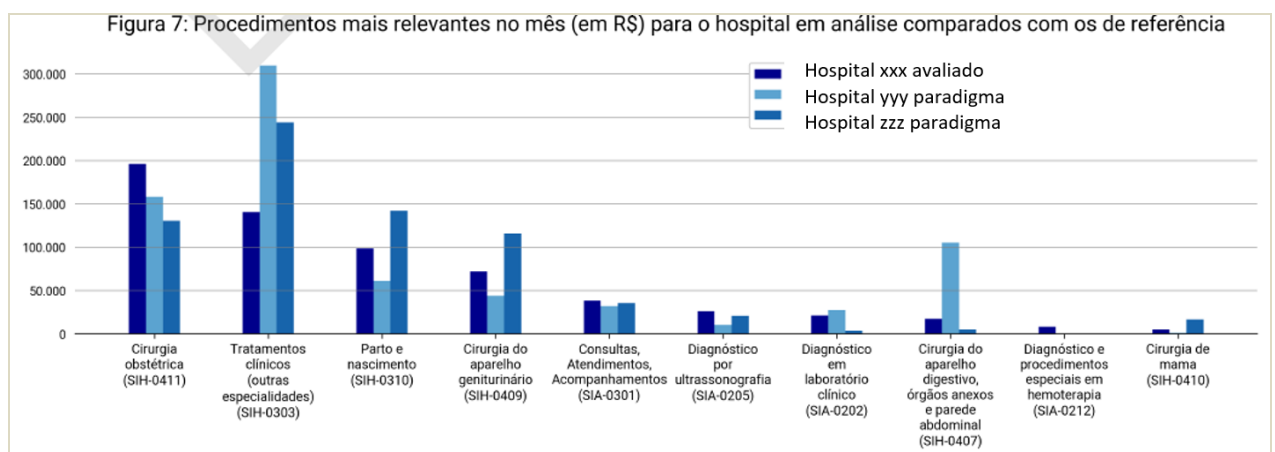
Figura 6 – Exemplo da parte da série histórica de insumos e produtos usados na avaliação da eficiência hospitalar



Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

- Procedimentos mais produzidos pelo hospital, em valor monetário (R\$), comparados com os hospitais de referência.

Figura 7 – Exemplo de gráfico de procedimentos mais relevantes do hospital em análise e dos hospitais de referência

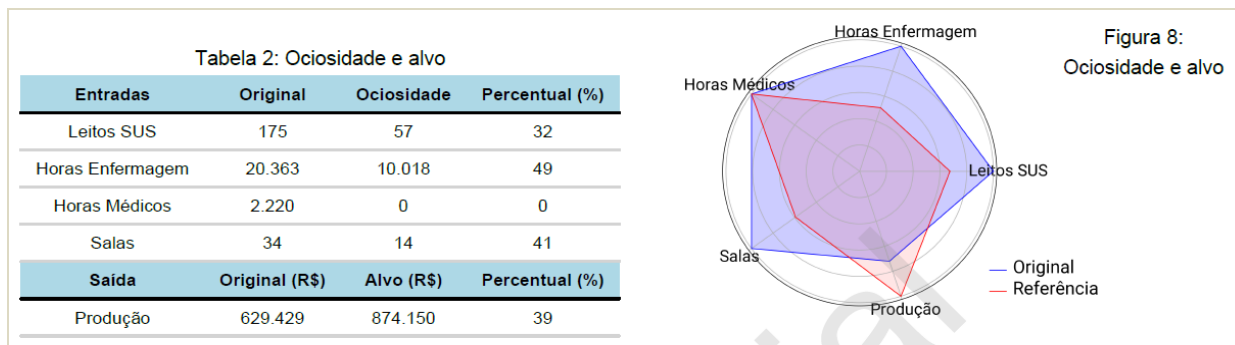


Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

Nota: ocultaram-se os nomes dos hospitais devido ao caráter confidencial e experimental do relatório.

- **O**ciosidade de insumos e alvo de produção, obtidos a partir de comparação com os hospitais de referência.

Figura 8 – Exemplo de uma tabela e gráfico de ociosidade de insumos do hospital e alvos de produção que deve alcançar



Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

- **P**esos, insumos e produção dos hospitais de referência. A primeira linha (cinza) exibe os insumos e a produção do hospital avaliado. As linhas subsequentes detalham os hospitais de referência, com seus insumos, produções e os respectivos 'pesos'. O 'peso' atribuído a cada hospital de referência indica sua relevância ou similaridade em relação ao hospital avaliado. Quanto maior o peso, maior a semelhança e, portanto, maior a sua contribuição ponderada na determinação da fronteira de eficiência ou na comparação de desempenho.

Figura 9 – Exemplo de uma tabela de pesos, insumos e produção de hospitais de referência

	CNES	Salas	Leitos SUS	Horas Médicos	Horas Enfermagem	Produção Total (R\$)	Peso	Perfil
		34	175	2.220	20.363	629.429		SIH-0411:0.29 SIH-0303:0.22 SIH-0310:0.19
Unidade de Referência		17	138	1.356	10.414	838.847	0,60	SIH-0303:0.35 SIH-0411:0.25 SIH-0310:0.11
Unidade de Referência		25	88	3.534	10.241	927.807	0,40	SIH-0303:0.27 SIH-0310:0.20 SIH-0411:0.19

Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

Nota: ocultou-se número CNES das unidades hospitalares devido ao caráter confidencial e experimental dos relatórios.

- **R**elatório de alertas para identificar oportunidades de melhoria na gestão dos recursos humanos e na eficiência operacional do hospital, bem como identificar erros nas bases de dados. Isso pode envolver uma mera correção das bases ou mesmo a revisão das políticas de alocação de pessoal, a implementação de programas de treinamento e desenvolvimento e a otimização dos processos operacionais.

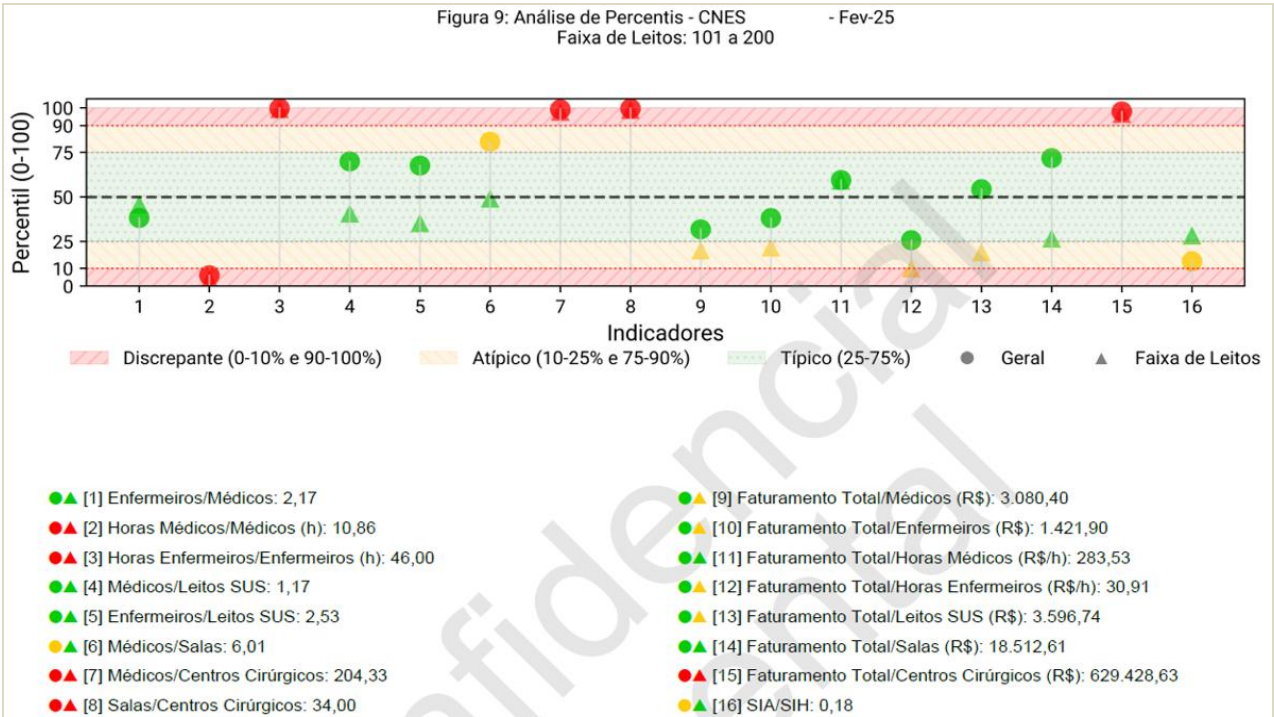
Figura 10 – Exemplo de uma tabela de alertas para o hospital

Tabela 4: Alertas
Há profissionais de enfermagem no hospital cuja carga horária total (soma da carga horária em todos os hospitais em que o profissional trabalha) é superior a 44 horas semanais e superior à de 95% dos profissionais de enfermagem (A5).
Mais de 10% da carga horária total dos profissionais de enfermagem do hospital é realizada por aqueles que trabalham mais do que 95% dos seus pares (A6).
Mais de 20% da carga horária total dos profissionais de enfermagem do hospital é realizada por aqueles que trabalham mais do que 95% dos seus pares (A7).
Mais de 30% da carga horária total dos profissionais de enfermagem do hospital é realizada por aqueles que trabalham mais do que 95% dos seus pares (A8).
A proporção de médicos para salas cirúrgicas no hospital supera essa mesma proporção em 95% dos demais hospitais (A13).
O hospital possui um número de leitos SUS inferior ao total de leitos disponíveis (A15).

Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

• **Análises de percentis:** uma metodologia estatística que posiciona cada hospital em relação aos demais estabelecimentos de saúde, funcionando como uma régua comparativa. O sistema examina 16 indicadores fundamentais agrupados em quatro categorias - Recursos Humanos, Capacidade SUS, Infraestrutura e Produção por Recurso - utilizando médias móveis de 6 meses dos dados consolidados do CNES, SIA e SIH para garantir maior estabilidade nas análises.

Figura 11 – Exemplo de uma figura de análise de percentis



Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

2.3.2. Relatórios de alertas

27. Ainda, conforme apontado no relatório do Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, a metodologia também permite a geração de relatórios de alertas.

28. Os alertas gerados no relatório do hospital (relacionados na tabela 1) fornecem indicações sobre potenciais áreas de atenção. Os gestores podem utilizar esses alertas para identificar oportunidades de melhoria na gestão dos recursos físicos e humanos e na eficiência operacional do hospital, bem como identificar erros de registros na base CNES.
29. Isso pode envolver, por exemplo, uma mera correção dos registros de dados, a readequação de instalações e pessoal, a implementação de programas de treinamento e desenvolvimento, ou a otimização dos processos operacionais:

Tabela 1 – Relação de alertas

Alerta	Descrição
1	Há médicos cuja carga horária total registrada no CNES é superior à de 95% dos médicos da mesma especialidade.
2	Mais de 10% da carga horária total dos médicos do hospital é realizada por médicos que trabalham mais do que 95% de seus pares na mesma especialidade.
3	Mais de 20% da carga horária total dos médicos do hospital é realizada por médicos que trabalham mais do que 95% de seus pares na mesma especialidade.
4	Mais de 30% da carga horária total dos médicos do hospital é realizada por médicos que trabalham mais do que 95% de seus pares na mesma especialidade.
5	Há profissionais de enfermagem cuja carga horária total registrada no CNES é superior à de 95% dos profissionais de enfermagem.
6	Mais de 10% da carga horária total dos profissionais de enfermagem do hospital é realizada por aqueles que trabalham mais do que 95% de seus pares.
7	Mais de 20% da carga horária total dos profissionais de enfermagem do hospital é realizada por aqueles que trabalham mais do que 95% de seus pares.
8	Mais de 30% da carga horária total dos profissionais de enfermagem do hospital é realizada por aqueles que trabalham mais do que 95% de seus pares.
9	A proporção de médicos para profissionais de enfermagem no hospital é superior à de 95% dos outros hospitais.
10	A proporção de profissionais de enfermagem para médicos no hospital é superior à de 95% dos outros hospitais.
11	A proporção de profissionais de enfermagem por leito no hospital é superior à de 95% dos outros hospitais.
12	A proporção de leitos por profissional de enfermagem no hospital é superior à de 95% dos outros hospitais.
13	A proporção de médicos para salas cirúrgicas no hospital é superior à de 95% dos outros hospitais.
14	A proporção de salas cirúrgicas para médicos no hospital é superior à de 95% dos outros hospitais.
15	O hospital possui um número de leitos SUS inferior ao total de leitos disponíveis.
16	A relação entre os leitos do hospital analisado e os leitos de pelo menos um dos hospitais de referência é maior que 4.
17	A relação entre os leitos do hospital analisado e os leitos de pelo menos um dos hospitais de referência é menor que $\frac{1}{4}$.
18	A relação entre as salas cirúrgicas do hospital analisado e as salas cirúrgicas de pelo menos um dos hospitais de referência é maior que 4.
19	A relação entre as salas cirúrgicas do hospital analisado e as salas cirúrgicas de pelo menos um dos hospitais de referência é menor que $\frac{1}{4}$.
20	A quantidade de médicos do hospital analisado é maior que a de pelo menos um dos hospitais de referência em uma proporção maior que 4.
21	A quantidade de médicos do hospital analisado é menor que a de pelo menos um dos hospitais de referência em uma proporção menor que $\frac{1}{4}$.

Alerta	Descrição
22	A quantidade de profissionais de enfermagem do hospital analisado é maior que a de pelo menos um dos hospitais de referência em uma proporção maior que 4.
23	A quantidade de profissionais de enfermagem do hospital analisado é menor que a de pelo menos um dos hospitais de referência em uma proporção menor que $\frac{1}{4}$.
24	A diferença (distância euclidiana) entre as produções de pelo menos um dos hospitais de referência e do hospital em análise dividida pela produção total do hospital em análise é superior a 60%.
25	A diferença (distância euclidiana) entre as produções de pelo menos um dos hospitais de referência e do hospital em análise dividida pela produção total do hospital em análise é superior a 75%.
26	A diferença (distância euclidiana) entre as produções de pelo menos um dos hospitais de referência e do hospital em análise dividida pela produção total do hospital em análise é superior a 90%.

Fonte: elaborado pela equipe do levantamento a partir de dados do CNES, SIH, SIA (TC 019.815/2024-7)

2.4. Estrutura de riscos

30. Este trabalho adota uma estrutura de acompanhamento que busca separar o resultado operacional (eficiência) de fatores potencialmente correlacionados:
- O Risco 1 (Baixa eficiência hospitalar) representa o resultado operacional final acompanhado, medido objetivamente por Análise Envoltória de Dados (DEA). A eficiência técnica reflete a capacidade do hospital de transformar insumos (leitos, profissionais, equipamentos) em produção assistencial.
 - Os Riscos 2 a 10 representam fatores operacionais que podem estar correlacionados com baixa eficiência e podendo contribuir para tal condição. Esses fatores abrangem aspectos de:
 - Gestão de recursos: subutilização de capacidade instalada;
 - Estabilidade institucional: dupla gestão compartilhada, alta rotatividade de profissionais e gestores;
 - Sustentabilidade financeira: glosas e pagamentos indevidos, instabilidade da produção;
 - Qualidade da informação: inconsistências cadastrais;
 - Integração da rede assistencial: internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP);
 - Condição estrutural: limitações específicas de hospitais de pequeno porte.
31. A identificação de baixa eficiência (Risco 1) em um hospital ou grupo de hospitais sinaliza a possibilidade de investigação dos fatores qualificadores (Riscos 2-10) e, eventualmente, adoção de medidas corretivas. Os relatórios individualizados apresentam tanto o índice de eficiência quanto os alertas sobre fatores de risco identificados, permitindo ao gestor compreender não apenas o quanto o hospital está ineficiente, mas também os possíveis fatores que podem estar contribuindo para essa situação.
32. Nem todos os fatores de risco qualificadores são diretamente modificáveis pela gestão. Com efeito, alguns elementos externos — como as internações por condições sensíveis à atenção primária — refletem, sobretudo, a eficiência da rede como um todo. Outros fatores, como o porte reduzido de hospitais (com até 50 leitos), constituem limitações estruturais sobre as quais os gestores têm pouca capacidade de intervenção, assim como ocorre com a própria rotatividade das equipes gestoras. O acompanhamento desses riscos qualificadores, portanto, tem como objetivo compor um panorama mais amplo e estratégico no âmbito das ações de controle, e não promover alterações pontuais na gestão de cada hospital.

3. RISCOS, VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO E LIMITES DE TOLERÂNCIA

33. Para nortear este acompanhamento foram inventariados riscos que podem comprometer a eficiência hospitalar, identificadas as variáveis de acompanhamento, os limites de tolerâncias e as providências que serão tomadas quando verificado que os limites de tolerância foram extrapolados.

Tabela 2 – Riscos, variáveis de acompanhamento e limites de tolerância

Evento de risco 1 – Baixa eficiência	
Baixa eficiência técnica de hospitais ou grupos de hospitais acompanhados, caracterizada pela incapacidade de transformar adequadamente insumos disponíveis (leitos, profissionais, equipamentos) em produção assistencial, medida por Análise Envoltória de Dados (DEA).	
Contextualização: Este risco representa o resultado operacional final monitorado pelo trabalho. A eficiência hospitalar é influenciada por múltiplos fatores operacionais (riscos 2-10), que podem isoladamente ou em conjunto comprometer o desempenho institucional. A identificação de baixa eficiência sinaliza a necessidade de investigação dos fatores contributivos e adoção de medidas corretivas pelos gestores.	
Variável de acompanhamento	Limite de Tolerância
Índice de eficiência relativa (DEA) de hospitais individuais e, de forma agregada, de subconjuntos de hospitais (agrupados por porte, especialidade ou região) e do conjunto total de hospitais acompanhados.	O alerta é disparado quando qualquer uma das condições abaixo for atendida: Limite de comparação por pares: Eficiência do hospital inferior a 70% da média de hospitais de mesmo porte e especialidade; OU Limite crítico geral: Eficiência do hospital inferior a 50% da média geral de todos os hospitais acompanhados.

Evento de risco 2 – Dupla gestão	
Submissão do hospital simultaneamente ao comando de mais de um ente federado (dupla gestão), caracterizada por gestão compartilhada entre esferas de governo (ex: estado e município), podendo gerar dificuldades de coordenação administrativa e conflitos de atribuições.	
Contextualização: A gestão compartilhada entre entes federados pode dificultar a coordenação administrativa, gerar conflitos sobre atribuições, instabilidade nas decisões estratégicas e descontinuidade de políticas quando há desalinhamento político entre os entes. Este risco é monitorado como qualificador da baixa eficiência (Risco 1), visando identificar hospitais ineficientes em que a estrutura de dupla gestão pode estar associada ao baixo desempenho. O primeiro limite (presença de dupla gestão) atua como filtro para identificar todos os hospitais nessa situação, independentemente do desempenho. O segundo limite (cumulativo) qualifica quais dentre esses apresentam também baixa eficiência, permitindo análises sobre correlação entre estrutura de gestão e desempenho operacional.	
Variável de acompanhamento:	Limite de tolerância:
Identificação de hospitais, com baixa eficiência técnica, sob gestão compartilhada entre entes federados (dupla gestão), conforme declaração em campo específico do CNES.	- Hospital com dupla gestão, combinado com: - Nível de eficiência do hospital for inferior a 70% da média dos hospitais de mesmo porte; OU - Nível de eficiência do hospital for inferior a 50% da média de todos os hospitais.

**Evento de risco 3 – Glosas elevadas**

Glosa elevada de procedimentos realizados pelo hospital, comprometendo a sustentabilidade financeira e sinalizam fragilidades institucionais.

Contextualização:

Glosas elevadas representam desperdício de recursos: procedimentos realizados (insumos consumidos, horas profissionais utilizadas) mas não pagos pelo sistema de faturamento federal (SUS), gerando custo sem contrapartida de receita. Isso geralmente resulta em maior aporte do ente local (município ou estado) para compensar o recurso federal que não é repassado devido à glosa, onerando o orçamento subnacional e comprometendo a capacidade de investimento em expansão ou manutenção da capacidade instalada do hospital.

Embora não afetem diretamente a eficiência técnica medida por DEA (que avalia transformação de insumos físicos em produção física), as glosas sinalizam fragilidades de gestão (controle interno, documentação, adequação de procedimentos) que frequentemente aparecem correlacionadas com ineficiência operacional. A análise cruzada entre hospitais com glosas elevadas e hospitais ineficientes permite ao TCU identificar padrões e possíveis relações causais, investigando se determinados tipos de glosa (ex: problemas cadastrais, documentação inadequada) estão associados a baixo desempenho técnico.

Variável de acompanhamento:

- Percentual de valores (recursos financeiros) dos procedimentos glosados em relação ao montante total de procedimentos apresentados ao sistema de faturamento (SIH/SIA).

Cálculo: $(\text{valor dos procedimentos glosados} / \text{valor total de procedimentos apresentados no período}) \times 100$.

Limite de Tolerância:

- $\geq 30\%$ do valor dos procedimentos glosados.

Evento de risco 4 – Variabilidade da produção

Alterações frequentes na composição (mix) de tipos de procedimentos realizados pelo hospital, caracterizadas por mudanças significativas no perfil assistencial mensal, comprometendo a especialização, o desenvolvimento de expertise e a otimização de recursos para linhas de cuidado específicas.

Contextualização:

A instabilidade do perfil assistencial (mix de procedimentos) pode comprometer a eficiência hospitalar porque: (i) impede o desenvolvimento de curvas de aprendizado e especialização em tipos específicos de procedimentos; (ii) dificulta o dimensionamento adequado de recursos (cada tipo de procedimento requer insumos, equipamentos e competências profissionais específicas); (iii) gera subutilização de recursos especializados quando o foco muda (ex: equipamento de cardiologia ocioso quando hospital passa a fazer mais ortopedia); (iv) sinaliza falta de definição estratégica sobre vocação/perfil institucional, indicando gestão errática. Hospitais eficientes tendem a ter perfil assistencial relativamente estável, permitindo otimização e especialização.

Variável de acompanhamento

- Variação mensal no perfil assistencial de produção, medida pela diferença na distribuição dos procedimentos da Tabela SIGTAP entre um mês e o seguinte

Limite de Tolerância

- Eficiência do hospital inferior a 50% da média geral de todos os hospitais; e
- Hospital entre o 1% com maior variação do perfil assistencial de produção.

Evento de risco 5 – Rotatividade de profissionais da saúde

Troca frequente de profissionais de saúde (médicos e enfermeiros) no hospital, caracterizada por baixo tempo médio de permanência ou alto giro de profissionais, comprometendo a estabilidade de equipes, a curva de aprendizado institucional e a continuidade do cuidado.

Contextualização:

A alta rotatividade de profissionais pode afetar negativamente a eficiência hospitalar por múltiplos mecanismos: (i) perda de conhecimento institucional específico (processos, protocolos, cultura organizacional) quando profissionais saem; (ii) custos e tempo dedicados a recrutamento, seleção e treinamento de novos profissionais, que não geram produção assistencial direta; (iii) período de adaptação (3-6 meses) em que novos profissionais operam com produtividade reduzida; (iv) dificuldade de padronizar processos e desenvolver coesão de equipe com composição instável; (v) sobrecarga dos profissionais remanescentes enquanto vagas não são preenchidas, gerando risco de burnout e novas saídas (ciclo vicioso); (vi) comprometimento da qualidade do cuidado, com evidências de correlação entre alta rotatividade e

piores desfechos clínicos.

Variável de acompanhamento

- Rotatividade (giro) de profissionais de saúde (médicos e enfermeiros), medida por indicador de estabilidade/permanência (tempo médio de permanência, taxa de rotatividade ou métrica equivalente), calculado a partir de dados do CNES.

Limite de Tolerância

- Eficiência do hospital inferior a 50% da média geral de todos os hospitais; e
- Hospital entre o 1% com maior rotatividade (giro) de profissionais de saúde (médicos e enfermeiros).

Evento de risco 6 - Rotatividade da diretoria do hospital

Troca frequente de gestores (direção) do hospital, caracterizada por baixo tempo médio de permanência, comprometendo a continuidade de projetos estratégicos, a estabilidade institucional e o desenvolvimento organizacional de longo prazo.

Contextualização:

A alta rotatividade de gestores pode afetar negativamente a eficiência hospitalar por múltiplos mecanismos: (i) descontinuidade de projetos e estratégias de melhoria, com novos gestores abandonando iniciativas iniciadas por predecessores; (ii) perda de conhecimento estratégico institucional (histórico de decisões, relações com rede, contexto organizacional); (iii) curva de aprendizado constante, com novos gestores levando 6-12 meses para compreender a operação antes de produzir melhorias; (iv) inércia organizacional, com equipes desmotivadas pela falta de continuidade e resistentes a mudanças ("o próximo gestor vai mudar tudo de novo"); (v) captura por interesses de curto prazo, com gestores focando em resultados imediatos visíveis em vez de estruturar processos sustentáveis; (vi) instabilidade gerencial que compromete relações de confiança com fornecedores, parceiros e órgãos reguladores.

Variável de acompanhamento

- Rotatividade (giro) de gestores (direção hospitalar), medida por indicador de estabilidade/permanência (tempo médio de permanência, taxa de rotatividade ou métrica equivalente), calculado a partir de dados do CNES

Limite de Tolerância

- Eficiência do hospital inferior a 50% da média geral de todos os hospitais; e
- Hospital entre o 1% com maior rotatividade (giro) de gestores.

Evento de risco 7 – Carga horária excessiva de profissionais da saúde

Hospital possui profissionais de saúde (médicos e enfermeiros) com carga horária semanal excessiva, caracterizada por jornadas superiores a 60 horas semanais e acima do percentil 95 de suas respectivas categorias/especialidades, gerando riscos à qualidade do cuidado (fadiga, erros) e à sustentabilidade operacional (burnout, rotatividade).

Contextualização:

A presença de profissionais com jornadas excessivas pode afetar a eficiência e qualidade assistencial do hospital por múltiplos mecanismos: (i) fadiga e redução de produtividade (profissionais trabalhando >60h/semana têm desempenho cognitivo e motor comprometido); (ii) maior incidência de erros e eventos adversos (evidências robustas de correlação entre fadiga e erro clínico); (iii) burnout e adoecimento, gerando absenteísmo e rotatividade (conexão com Risco 6); (iv) dificuldade de retenção de profissionais (ambientes com sobrecarga têm alta rotatividade); (v) reputação institucional comprometida (dificuldade de atrair novos profissionais).

Variável de acompanhamento

Identificação de profissionais de saúde (médicos e profissionais enfermagem) com carga horária semanal excessiva no hospital, definida por dois critérios cumulativos:

- Carga horária semanal superior a 60 horas; E
- Carga horária superior ao percentil 95 da respectiva categoria/especialidade.

Limite de Tolerância**Limite 1 (Médicos):**

- Hospital possui médicos cuja carga horária semanal registrada no CNES é superior a 60 horas E superior ao percentil 95 dos médicos da mesma especialidade.

Limite 2 (Enfermagem):

- Hospital possui profissionais de enfermagem (enfermeiros, técnicos e auxiliares) cuja carga horária semanal registrada no CNES é superior a 60 horas E superior ao percentil 95 dos profissionais de enfermagem.

Observação:

A equipe pode definir níveis de severidade para a concentração excessiva de carga horária de profissionais da saúde, com o objetivo de filtrar e estratificar o grau de dependência do hospital em relação a esse tipo de mão de obra.

	Exemplo: o Hospital X apresenta mais que 20% de sua carga horária médica concentrada em profissionais que trabalham mais de 60 horas semanais e que se encontram entre os 5% com maior carga horária da respectiva especialidade, o que indica elevado grau de concentração.

Evento de risco 8 – Inconsistências nos sistemas CNES, SIH e SIA

Dados cadastrais (CNES) e de faturamento (SIH/SIA) apresentam inconsistências, caracterizadas por valores extremos e atípicos em múltiplos indicadores estruturais e de produtividade, comprometendo a confiabilidade das análises de eficiência e desempenho hospitalar.

Contextualização:

Dados cadastrais e de faturamento inconsistentes comprometem a confiabilidade de TODOS os demais riscos monitorados neste trabalho. A eficiência técnica (Risco 1) é calculada com base em insumos (leitos, médicos, enfermeiros) e produção (procedimentos faturados); se esses dados estiverem incorretos, a medida de eficiência será espúria. Similarmente, rotatividade de profissionais (Riscos 5-6), subutilização de recursos, e demais riscos dependem de dados do CNES, SIH e SIA atualizados e precisos. Este é um risco que trata da qualidade dos dados que permitem avaliar a gestão. Hospitais com dados inconsistentes podem ser classificados erroneamente como eficientes ou ineficientes, gerando distorções em todo o acompanhamento. Por isso, a identificação e correção de inconsistências é prioritária e pré-requisito para análises confiáveis dos demais riscos.

Variáveis de acompanhamento:

- Recursos Humanos:
 - Indicador 1: Enfermeiros /Médicos
 - Indicador 2: Horas Médicos/Médicos (h)
 - Indicador 3: Horas Enfermeiros /Enfermeiros (h)
- Capacidade SUS:
 - Indicador 4: Médicos /Leitos SUS
 - Indicador 5: Enfermeiros /Leitos SUS
- Infraestrutura:
 - Indicador 6: Médicos /Salas
 - Indicador 7: Médicos /Centros Cirúrgicos
 - Indicador 8: Salas /Centros Cirúrgicos
- Produção por Recurso:
 - Indicador 9: Faturamento Total /Médicos (R\$)
 - Indicador 10: Faturamento Total /Enfermeiros (R\$)
 - Indicador 11: Faturamento Total /Horas Médicos (R\$/h)
 - Indicador 12: Faturamento Total /Horas Enfermeiros (R\$/h)
 - Indicador 13: Faturamento Total /Leitos SUS (R\$)
 - Indicador 14: Faturamento Total /Salas (R\$)
 - Indicador 15: Faturamento Total /Centros Cirúrgicos (R\$)

Limite de Tolerância:

- Os hospitais que estiverem entre os 2% com valores mais altos ou entre os 2% com valores mais baixos em pelo menos 3 variáveis monitoradas, considerando apenas hospitais do mesmo porte.

Evento de risco 9 – Taxas elevadas de ICSAP

Hospital realiza proporção elevada de internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP), caracterizadas por internações que poderiam ter sido evitadas se a atenção básica tivesse resolvido a condição de saúde em tempo oportuno, sinalizando falhas na coordenação da rede de atenção e no acesso à atenção primária na região.

Contextualização:

Internações por ICSAP representam uso inadequado do hospital como nível de atenção: pacientes são internados para condições que deveriam ter sido prevenidas, controladas ou tratadas na atenção básica (ex: diabetes descompensado, pneumonia bacteriana, hipertensão grave, asma não controlada). Embora não afetem diretamente a eficiência técnica medida por DEA (hospital pode ser eficiente ao internar esses casos), as ICSAP indicam ineficiência sistêmica da rede de atenção: recursos hospitalares (leitos, profissionais, insumos) são consumidos para casos evitáveis, reduzindo capacidade disponível para alta complexidade não evitável. Além disso, alta proporção de ICSAP sinaliza que o hospital está absorvendo falhas da atenção básica regional, funcionando como "válvula de escape" para problemas que deveriam ter sido resolvidos em outro nível. A identificação deste risco permite tanto análises agregadas sobre adequação da rede quanto eventual direcionamento de determinações ao gestor local (município/estado) sobre fortalecimento da atenção básica.

Variável de acompanhamento

- Percentual de internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP) em relação ao total de

Limite de Tolerância

- Mais de 15% das internações clínicas do hospital são classificadas como ICSAP conforme Lista Brasileira

internações clínicas no hospital, conforme Lista Brasileira de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária (Portaria MS/SAS nº 221/2008, atualizada pela Portaria MS/SAS nº 487/2023). Metodologia de cálculo: % ICSAP = (Número de internações com CID-10 principal na Lista ICSAP / Total de internações clínicas no hospital) × 100	oficial.

Evento de risco 10 – Hospitais de pequeno porte

Hospitais de pequeno porte (≤ 50 leitos) tendem a apresentar eficiência técnica inferior à média de hospitais similares por limitações estruturais inerentes ao porte reduzido — como economia de escala restrita, dificuldade de especialização, infraestrutura subutilizada, baixo poder de negociação e desafios de recrutamento e retenção de profissionais.

Contextualização:

Hospitais de pequeno porte tendem a apresentar menor eficiência técnica quando comparados a hospitais maiores, mesmo quando bem geridos. Isso não reflete necessariamente má gestão, mas desvantagens estruturais: economia de escala limitada (custos fixos altos diluídos em baixa produção), dificuldade de atingir volumes mínimos para justificar especialistas ou equipamentos de alta tecnologia, infraestrutura proporcionalmente maior que necessidade, e localização frequentemente remota (dificultando recrutamento). Saber quanto dessa ineficiência advém do porte é relevante para fins estratégicos e de avaliação da política pública de hospitais.

Variável de acompanhamento

- Índice de eficiência relativa (DEA) de hospitais de pequeno porte (≤ 50 leitos) comparado à média de eficiência de hospitais com perfil de produção semelhante, independente do porte.

Limite de Tolerância

- Eficiência do hospital de pequeno porte < 70% da média de eficiência dos hospitais com perfil de produção semelhante, independente do porte.

Observação:

O limite compara hospitais de pequeno porte com todos os hospitais de perfil de produção semelhante, independentemente do porte, permitindo quantificar a desvantagem estrutural do pequeno porte.

"Perfil de produção semelhante" considera tipo de hospital

(geral/especializado) e mix de procedimentos realizados.

Essa abordagem mede a desvantagem real dos hospitais pequenos considerando tanto limitações estruturais (economia de escala, dificuldade de especialização) quanto eventuais problemas gerenciais específicos.

Análise Complementar: Para isolar o efeito puro do porte (sem contaminar com problemas de gestão), o TCU poderá realizar análise estratégica comparando hospitais pequenos mais eficientes (ex: percentil 90 entre pequenos ou hospitais com eficiência consistentemente em 1) com a média de hospitais maiores de perfil similar. Essa comparação revela a desvantagem estrutural inevitável do pequeno porte, diferenciando-a de problemas gerenciais evitáveis.

4. METODOLOGIA DO ACOMPANHAMENTO

34. O trabalho foi submetido a um painel de especialistas, que manifestaram percepção positiva sobre o trabalho e sugeriram aperfeiçoamentos metodológicos. Tais propostas serão consideradas para incorporação, avaliando-se sua complexidade e exequibilidade (peça 8). Adicionalmente, foram conduzidas reuniões com a direção de três hospitais públicos para avaliar a compreensão e utilidade dos relatórios individualizados. Nesses encontros, foi ressaltada a fragilidade das bases de dados e a necessidade de interpretar o conteúdo dos

relatórios como indicativo, e não como evidência conclusiva do desempenho ou de outros elementos neles apresentados (peças 9 a 12).

35. Durante o acompanhamento serão realizadas as seguintes atividades:

Tabela 3 – Atividades de Acompanhamento da Eficiência Hospitalar

Periodicidade	Atividade	Descrição
Trimestral	Envio de relatórios de eficiência	Envio dos relatórios aos hospitais com eficiência $\leq 50\%$.
Trimestral	Comunicado de atenção	Quando houver extrapolação dos limites de tolerância, envio de comunicado aos 1% dos hospitais que mais excederem esses limites, juntamente com o relatório.
Trimestral	Aplicação de questionário	Questionário aos gestores dos hospitais com eficiência $\leq 50\%$ para testes de realidade e verificação da qualidade dos dados do CNES, SIA e SIH.
Anual	Relatório geral	Elaboração de relatórios periódicos apresentando o panorama geral da eficiência hospitalar.

Fonte: elaborada pela equipe do acompanhamento.

36. As ações previstas serão realizadas ao longo do ano e têm o objetivo de acompanhar a eficiência dos hospitais e a qualidade das informações utilizadas nas análises.
37. Trimestralmente, serão feitas três atividades principais.
38. A primeira é o envio dos relatórios de eficiência para todos os hospitais que apresentarem eficiência igual ou menor que 50%. Esses relatórios ajudam os gestores a identificarem pontos que precisam de atenção (peça 6).
39. A segunda atividade acontece quando um hospital ultrapassa os limites de tolerância. Nesses casos, além de receber um relatório sobre sua eficiência, será enviado um aviso especial para os 1% de hospitais com eficiência de 50% ou menos que mais ultrapassarem esses limites. Esse aviso serve para alertar sobre a necessidade de revisar as práticas adotadas ou os dados informados que levaram a essas ultrapassagens.
40. A terceira atividade é o envio de um questionário aos gestores dos hospitais com eficiência igual ou inferior a 50%. Esse questionário serve para realizar “testes de realidade”, ou seja, para verificar se as informações registradas nos sistemas CNES, SIA e SIH estão corretas e refletem o funcionamento real do hospital (peça 14, p. 30).
41. Esses percentuais serão ampliados de forma progressiva à medida que a confiabilidade da metodologia, sua repercussão e os dados dos sistemas CNES, SIA e SIH for progressivamente aprimorado.
42. O limite de 50% foi adotado considerando que os dados do CNES, SIH e SIA ainda podem apresentar inconsistências que distorcem as análises de eficiência. Insumos subestimados ou produção lançada a maior podem aumentar artificialmente o índice de eficiência, fazendo hospitais com problemas graves parecerem eficientes. A escolha de um limite conservador (50%) reduz o risco de classificar erroneamente hospitais problemáticos como eficientes, protegendo a credibilidade das análises e dos relatórios individualizados. À medida que a qualidade dos dados for aprimorada, os limites poderão ser ajustados.



43. É igualmente importante destacar que uma eficiência de 100% não significa uso pleno da capacidade instalada nem a transformação ideal dos insumos. Esse resultado indica apenas que, dentro daquele conjunto específico de comparação, o hospital analisado apresentou o melhor desempenho relativo — o que não exclui a existência de oportunidades de aprimoramento.
44. Consequentemente, o envio de relatórios a hospitais com eficiência relativa elevada, especialmente quando essa métrica pode estar artificialmente inflada conforme exposto no item 42, poderia gerar a percepção equivocada de que não há margem para aprimoramento.
45. A adoção de um critério mais restritivo — eficiência igual ou inferior a 50% — reduz esse risco e concentra o monitoramento nos estabelecimentos que demandam atenção prioritária.
46. Além disso, o envio dos relatórios de eficiência hospitalar será estendido para outras partes interessadas, incluindo: os Tribunais de Contas, para subsidiar o exame do conjunto das contas; a Secretaria de Atenção Especializada do Ministério da Saúde; os Conselhos de Saúde; o DenaSUS; os componentes do Sistema Nacional de Auditoria; e os órgãos de controle interno, com o objetivo de apoiar a elaboração de seus planos de auditoria, com base no Referencial de Auditoria em Contratualização de Hospitais no SUS. Essa ampliação será implementada conforme o aprimoramento da confiabilidade dos dados dos sistemas mencionados.
47. Anualmente, serão elaborados relatórios que tratam da situação da eficiência hospitalar no país. Os relatórios de acompanhamento contemplarão, no mínimo, as seguintes informações: (a) evolução da eficiência média dos hospitais públicos gerais e especializados ao longo do período; (b) panorama geral da eficiência hospitalar, com desagregação por hospital, região, estado, tipo de gestão, porte do hospital e situação de intervenção oficial ou incentivada pelo governo; (c) análise dos riscos monitorados; e, caso pertinente, (d) propostas de fiscalizações específicas para investigar em profundidade riscos potencialmente materializados.
48. Maiores detalhes sobre a metodologia adotada constam na peça 14.

5. CONCLUSÃO

49. Em 2017, o déficit no SUS atingia R\$ 31 bilhões, com uma projeção de déficit para 2030 da ordem de R\$ 57,5 bilhões) (Acórdão 1.487/2020 – Plenário). Aliado a isso, estudo do Banco Mundial em 2018, em 2.440 hospitais gerais do SUS, apontavam que, em média, esses hospitais tiveram uma eficiência de 28% e que, em decorrência disso, poderia existir um desperdício da ordem de R\$ 13 bilhões na atenção da média e alta complexidade (TC 015.993/2019-1).
50. Por isso a necessidade de acompanhar a eficiência dos hospitais públicos gerais e especializados e contribuir para o tratamento dos problemas que possam estar comprometendo a eficiência do sistema.
51. Este primeiro relatório estabelece um plano de acompanhamento contendo bases técnicas e operacionais para acompanhar a eficiência dos hospitais públicos gerais e especializados do SUS, em atenção plano de ação aprovado no Acórdão 738/2025-TCU-Plenário. Trata-se de um documento de planejamento e estruturação inicial, que será aprimorado progressivamente conforme o amadurecimento da metodologia e o ajuste das premissas.
52. A abordagem combina análise envoltória de dados (DEA), verificação de qualidade das bases CNES/SIA/SIH e um conjunto de variáveis, limites de tolerância e providências escalonadas, que visam induzir correções gerenciais e o aprimoramento da prestação assistencial.
53. A seleção de riscos prioriza fatores críticos que afetam diretamente a sustentabilidade do sistema e a eficiência hospitalar (subutilização de capacidade, glosas, dupla gestão,



instabilidade de produção, alta rotatividade de profissionais e gestores, inconsistências cadastrais, ICSAP e desempenho de hospitais de pequeno porte).

54. A estratégia de execução prevê ciclos trimestrais com: (i) geração de relatórios individualizados para os hospitais com eficiência igual ou inferior a 50%; (ii) envio de comunicados de atenção ao 1% que mais ultrapassar os limites de tolerância; e (iii) aplicação de questionários para verificar a qualidade dos dados informados nos sistemas CNES, SIA e SIH. Anualmente, será elaborado um relatório consolidado apresentando o panorama geral da eficiência dos hospitais.
55. Espera-se como resultados a: (i) melhoria progressiva dos indicadores de eficiência relativa por porte e especialidade; (ii) redução de glosas por falhas de habilitação/cadastro; (iii) diminuição da variabilidade de produção e de internações por condições sensíveis à APS; (iv) queda das inconsistências nas bases de dados; e (v) maior estabilidade da força de trabalho e da alta gestão.

6. ENCAMINHAMENTO

56. Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, nos termos dos itens 58, 60 a 68 do Manual de Acompanhamento, aprovado pela Portaria-Segecex 27 de 9 de dezembro de 2016, que seja dada sequência a este acompanhamento.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de plano de acompanhamento sobre o desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do Sistema Único de Saúde (SUS), quanto à eficiência dos atos praticados. O processo foi autuado em atenção ao plano de ação aprovado no Acórdão 738/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria (TC 019.815/2024-7), que estabeleceu as diretrizes para o monitoramento da eficiência hospitalar mediante o uso de Análise Envoltória de Dados (DEA).

2. O presente trabalho tem por objetivo estruturar a execução periódica da fiscalização da eficiência hospitalar, visando identificar ineficiências e propor medidas que contribuam para a melhoria da gestão no âmbito do SUS no acompanhamento de 2.743 hospitais públicos gerais e especializados. O contexto que motiva esta ação é o desafio da sustentabilidade financeira do sistema, evidenciado por projeções de déficit bilionário para 2030 e por estudos do Banco Mundial que apontam desperdícios significativos na atenção de média e alta complexidade, decorrentes de baixos índices de eficiência operacional.
3. A relevância desta fiscalização é evidenciada pela magnitude dos valores envolvidos: entre janeiro de 2019 e março de 2024, as internações e procedimentos ambulatoriais fiscalizados somaram R\$ 65,24 bilhões. Essa dimensão destaca a necessidade de enfrentar o déficit financeiro do SUS, que atingia R\$ 31 bilhões em 2017 com projeção de chegar a R\$ 57,5 bilhões em 2030, sem considerar a defasagem da tabela de procedimentos. Ajustes metodológicos realizados por este Tribunal confirmaram que a média de eficiência dos hospitais brasileiros oscila entre 32% e 50%, evidenciando que a correção de ineficiências na alocação de leitos e profissionais é medida imperativa para garantir a sustentabilidade de longo prazo do sistema público de saúde.
4. A metodologia adotada utiliza a Análise Envoltória de Dados (DEA, do inglês *Data Envelopment Analysis*), técnica que permite avaliar a eficiência técnica de cada hospital na

alocação de recursos. Como insumos (*inputs*), são processadas as horas médicas, horas de enfermagem, salas e leitos SUS; enquanto os produtos (*outputs*) englobam a produção hospitalar e ambulatorial. A comparação ocorre entre unidades de porte e perfil equiparáveis, servindo como referência (*benchmarking*) para a avaliação do desempenho relativo.

5. O monitoramento é articulado por meio de uma estrutura de dez riscos interconectados. O Risco 1 (Baixa eficiência hospitalar) atua como indicador central. Os demais funcionam como fatores qualificadores para identificar causas raízes, abrangendo: dupla gestão (conflitos entre entes); glosas elevadas (desperdício de recursos); variabilidade da produção; alta rotatividade de profissionais e diretores; carga horária excessiva (risco à segurança do paciente); inconsistências cadastrais e taxas elevadas de ICSAP - Internações por condições sensíveis à atenção primária (falhas na atenção básica).

6. Especial atenção é dada aos Hospitais de Pequeno Porte (≤ 50 leitos). A análise para este grupo visa isolar o efeito puro do porte, permitindo ao Tribunal distinguir a desvantagem estrutural inevitável, decorrente da falta de escala, de problemas gerenciais efetivamente evitáveis.

7. Para operacionalizar o acompanhamento, a Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) estabeleceu um ciclo trimestral composto por três atividades principais. Serão enviados relatórios para os hospitais que tiverem eficiência de 50% ou menos. Além disso será enviado um comunicado de atenção para 1% dos hospitais que mais ultrapassarem os limites de tolerância, alertando-os sobre a necessidade de revisar práticas ou corrigir os dados informados. Os gestores desses hospitais com eficiência inferior a 50% receberão ainda questionário para verificar se as informações constantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) estão corretas.

8. Além dos documentos trimestrais, será emitido um relatório consolidado anual que apresentará o panorama geral da eficiência hospitalar, com desagregação por região, estado, tipo de gestão e porte.

9. A estratégia de controle também prevê ainda a extensão dos relatórios de eficiência para outras partes interessadas, incluindo Tribunais de Contas estaduais, Secretaria de Atenção Especializada do Ministério da Saúde, Conselhos de Saúde, DenaSUS e órgãos de controle interno. Essa medida visa apoiar o planejamento de auditorias locais e fortalecer o controle social, em consonância com o Referencial de Auditoria em Contratualização de Hospitais no SUS. A transparência e a prestação de contas são fundamentais para que os gestores disponham de informações confiáveis, decidam de forma qualificada e viabilizem sua *accountability*.

10. Cabe ressaltar que este acompanhamento não visa a punição dos gestores, voltando-se, primordialmente, à indução de melhorias na rede assistencial. Espera-se que a sistemática de questionamento de dados e a apresentação de relatórios de desempenho contribuam para a redução de glosas por falhas de habilitação, a diminuição da variabilidade da produção e o saneamento de inconsistências cadastrais. Fundamentalmente, busca-se promover maior estabilidade da força de trabalho e da alta gestão hospitalar. Registro que o plano foi validado por um painel de especialistas e por direções hospitalares, que confirmaram a utilidade dos relatórios como instrumentos indicativos de gestão, e não como evidência conclusiva de irregularidade.

11. Diante do exposto, manifesto minha anuência integral ao planejamento apresentado pela AudSaúde. Proponho, nos termos dos itens 58 e 60 a 68 do Manual de Acompanhamento (Portaria-Segecex 27/2016), que seja dada sequência a este acompanhamento conforme os ciclos previstos, representando um avanço significativo no controle da eficiência do gasto público em saúde.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1151/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.143/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de plano de acompanhamento sobre o desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do Sistema Único de Saúde (SUS), quanto à eficiência dos atos praticados,

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. aprovar o plano de acompanhamento do desempenho operacional dos hospitais públicos gerais e especializados do SUS, nos termos da fundamentação deste Acórdão;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde a dar prosseguimento às ações de acompanhamento, conforme a periodicidade e metodologia estabelecidas no plano aprovado, observando-se o aprimoramento progressivo das bases de dados e dos limites de tolerância;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde, para ciência e eventuais providências no âmbito de sua competência, bem como aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, para conhecimento e possível utilização em suas ações de controle; e

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

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1151-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.422/2025-7

Natureza: Denúncia

Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

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: Vinicius Eduardo Baldan Negro (450936/OAB-SP), Jean Carlos Viola (364741/OAB-SP) e outros, representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. PREGÃO ELETRÔNICO 90203/2025. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAR GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO DE FROTA DE VEÍCULOS. EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA AFERIDA MEDIANTE DILIGÊNCIAS REALIZADAS PELA ENTIDADE LICITANTE. EXECUÇÃO CONTRATUAL SEM VINCULAÇÃO COM A PROPOSTA VENCEDORA NA PARTE AFETA AO DESCONTO OFERTADO. MODELAGEM ADOTADA PELO TERMO DE REFERÊNCIA NÃO ASSEGURA VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. COMPROMETIMENTO DA ENTIDADE LICITANTE EM CONCLUIR NOVA LICITAÇÃO EM ANDAMENTO PARA CORRIGIR AS FALHAS APONTADAS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA NÃO PRORROGAR CONTRATO CELEBRADO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações em pareceres uníssomos às peças 82-83:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com valor estimado de R\$ 3.600.000,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em gerenciamento de manutenção de frota de veículos para a UFRGS (peça 4, p. 1).*

2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.*



3. A licitação foi homologada em 5/9/2025, no valor de R\$ 1.558.800,00 (peça 11, p. 2) e resultou na celebração do Contrato 56/2025, que está atualmente em andamento, com 28 ordens de serviços - OS já emitidas (peça 23, p. 1).

HISTÓRICO

4. O denunciante alegou (peça 1) que a proposta apresentada pela empresa vencedora é manifestamente inexecutável e contraria o item 6.8 do edital e o art. 59, III, da Lei 14.133/2021. Afirmou que a proposta incluiu um desconto de 56,70% sobre o valor estimado pela Administração, com taxa administrativa de 0% e taxa de credenciamento de apenas 3%, além de prever um lucro simbólico de apenas R\$ 935,00. Esses elementos configurariam uma situação evidentemente incompatível com a realidade do mercado e com as condições operacionais necessárias para a execução do objeto do contrato. Além disso, alegou que, para compensar o deságio imposto pela gerenciadora, as credenciadas irão acabar superfaturando os preços de peças e serviços, onerando indiretamente a Administração.

5. Na instrução inicial (peças 17-18), verificou-se que, em relação ao desconto ofertado no lance, normalmente vinculado a tabelas oficiais previamente definidas no edital, o que contribui para minimizar os riscos de manobras que venham compensar os descontos ofertados, no presente caso, não havia sido identificado em que base o desconto de 56,70% seria aplicado, motivo pelo qual foi determinada a realização de diligência, mediante Despacho à peça 19, expedido em 27/11/2025, pelo Ministro-Relator Antônio Anastasia, nos termos propostos pela unidade técnica.

6. De acordo com os documentos apresentados da execução contratual (peças 25 a 27), as oficinas credenciadas simplesmente apresentam seus orçamentos e é escolhido aquele que apresenta o menor valor entre eles. Ou seja, não se observou a aplicação do desconto ofertado na proposta vencedora de 56,7%.

7. Conclui-se que, se o desconto não é aplicado na fase de execução contratual, o percentual ofertado na licitação perde relevância prática. Nesse cenário descrito, não haveria diferença se o desconto ofertado durante o procedimento licitatório fosse de 1% ou de 90%, já que isso não se refletiria na execução contratual, mais especificamente no preço a ser pago pela Administração na mão de obra e no fornecimento de peças. Portanto, esse desconto ofertado serviu apenas para limitar o valor a ser despendido com esse tipo de despesa, mas esse não é o objetivo de um procedimento licitatório.

8. Isto posto, uma vez configurado o pressuposto da plausibilidade jurídica nas questões levantadas pela Unidade Técnica, porém afastados os pressupostos do perigo da demora e do perigo da demora reverso, propôs-se o indeferimento do pedido de concessão de medida cautelar e a realização de **oitivas** da Unidade Jurisdicionada e da sociedade empresária vencedora do certame, Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., bem como, a realização de **construção participativa das deliberações**.

9. No Despacho à peça 42, expedido em 5/2/2026, o Ministro-Relator Antônio Anastasia determinou a realização das oitivas nos termos propostos pela unidade técnica, condicionando, todavia, sua decisão acerca do pedido de medida cautelar às informações complementares solicitadas à UFRGS.

10. Promovidas as oitivas quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:



11. Foram encaminhados, em 06/02/2026, ofícios de oitiva e construção participativa das deliberações à Unidade Jurisdicionada (peças 43 e 46) e à sociedade empresarial Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda (peça 48) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 49 - 50 e 73 - 80, e a sociedade empresarial Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda os documentos acostados às peças 60 - 71. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 14.1, a): execução do Contrato 56/2025 sem vinculação com a proposta vencedora no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, na medida em que o desconto de 56,7% ofertado na referida proposta não vem sendo observado, em razão da falta de clareza, no Termo de Referência, na definição da forma e dos critérios de seleção do fornecedor, bem como dos critérios de medição e de pagamento.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 6º, inciso XXIII, alíneas 'g' e 'h', e 18, inciso III, e ao princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5º, todos da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

12. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, por meio do Ofício 082/2026 – GR (peça 49), de 18/2/2026, remeteu-se ao Despacho (peça 50) para apresentar sua manifestação acerca dos pontos submetidos à oitiva e comentários do gestor.

13. Inicialmente, contextualiza o perfil de sua frota institucional, composta por 213 veículos de diferentes tipos, marcas e motorizações, com tempo médio de uso elevado, o que acarreta elevada complexidade operacional e necessidade de intervenções corretivas e preventivas. Destaca que a frota é utilizada em atividades acadêmicas, administrativas, de pesquisa e de apoio à infraestrutura e segurança, o que exige atendimento tempestivo e continuidade operacional (peça 50, p. 1).

14. No tocante à execução do Contrato 56/2025, reconhece a existência de oportunidade de aprimoramento redacional no Termo de Referência, especialmente quanto ao detalhamento da forma e dos critérios de seleção do fornecedor, de modo a reduzir margens interpretativas e elevar a objetividade do instrumento convocatório. Ressalta, contudo, que a execução contratual em curso observa a lógica de economicidade e de seleção da proposta mais vantajosa em cada demanda, uma vez que a autorização de execução de serviços e fornecimento de peças é condicionada à análise e aprovação do orçamento de menor valor, obtido por meio de múltiplas cotações (peça 50, p. 1).

15. A UFRGS informa que, em decorrência das oportunidades de melhoria identificadas, foi iniciado novo processo licitatório, fundamentado em práticas recentes de outros órgãos e entidades, com o objetivo de tornar a contratação mais robusta, segura e transparente. Destaca que a manutenção da execução contratual até o término da vigência do Contrato 56/2025, ou até a conclusão do novo processo licitatório, é considerada primordial para evitar lacuna na prestação dos serviços de manutenção e os consequentes impactos operacionais, como paralisação do transporte institucional, comprometimento da segurança e elevação de custos indiretos. Por fim, a UFRGS reitera a decisão administrativa de não promover a prorrogação do Contrato 56/2025, sendo prioritária a conclusão do novo processo licitatório já em tramitação (peça 50, p. 2).

16. Em 27/3/2026, por meio do Ofício 0175/2026 – GR (peça 73), relata fato superveniente relevante a respeito do Contrato 56/2025, tratado em Despacho (peça 74) e traz a comunicação da empresa contratada sobre identificação de incorreção, saneamento da inconsistência e consequente compensação à UFRGS.

17. Informa que, após o envio das manifestações anteriores, a empresa contratada, Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., comunicou formalmente ao fiscal do contrato, em 3/3/2026, a identificação de erro sistêmico na aplicação do desconto de 56,70% previsto na proposta vencedora e incorporado ao contrato. Esse erro teria comprometido a correta incidência do



percentual contratual em parte das faturas emitidas, resultando no pagamento de uma fatura sem o desconto devido (peça 74, p. 1).

18. Informa que a empresa contratada comunicou ter adotado as seguintes providências: (i) cancelamento das faturas pendentes que continham a inconsistência; (ii) emissão de novas faturas com a aplicação correta do desconto contratual; e (iii) compensação integral, mediante desconto complementar, do valor referente à única fatura já quitada sem a incidência adequada do percentual. Segundo a empresa, essas medidas asseguraram a recomposição integral dos valores e a inexistência de prejuízo financeiro à Administração (peça 74, p. 1).

19. A UFRGS registrou que a providência adotada pela contratada constituiu fato superveniente relevante, e reitera: (i) o entendimento de que a proposta selecionada se mostra a mais vantajosa dentre aquelas apresentadas no certame; (ii) a necessidade de manutenção da execução contratual até o término de sua vigência para assegurar a regularidade do suporte à frota institucional e evitar a descontinuidade de serviços essenciais; (iii) o reconhecimento de oportunidades de aprimoramento no Termo de Referência e na modelagem contratual; e (iv) a decisão administrativa de não promover a prorrogação do Contrato 56/2025, sendo prioritária a conclusão do novo processo licitatório já em tramitação (peça 74, p. 2).

20. Por fim, a Administração informou que, diante da manifestação da empresa no sentido de aplicar o desconto, pretende honrar as faturas já emitidas com a devida incidência do percentual, em observância ao princípio da economicidade. Paralelamente, destacou o desenvolvimento de alternativas para reduzir a dependência da frota própria, como a implementação de soluções de mobilidade corporativa e a estruturação de nova contratação voltada à locação de veículos, evidenciando a adoção de medidas concretas e planejadas para o aprimoramento contínuo do modelo de gestão da mobilidade institucional (peça 74, p. 2).

Manifestação da empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. sobre o indício de irregularidade:

21. A respeito à oitiva realizada, a contratada, em 9/3/2026 (peça 60), **esclarece que os descontos incidem sobre as aquisições de peças e serviços realizadas por meio do sistema.** Desse modo, no momento do faturamento/NF, aplica-se o percentual de desconto de **56,70%**, em estrita observância à proposta vencedora do certame. Para tanto, junta-se, nessa oportunidade, os documentos que evidenciam a sua aplicação.

22. Informa, por dever de transparência, que no curso da execução contratual, auditoria interna realizada pela própria contratada, identificou inconsistência sistêmica que ocasionou a não aplicação do desconto em uma das faturas emitidas.

23. E detalha que a inconsistência ocorreu especificamente na fatura 2710090 (peça 61), correspondente ao primeiro faturamento do contrato, no valor bruto de R\$ 403.409,98. Em razão de falha sistêmica, o desconto contratual de 56,70% não foi corretamente aplicado como estava programado, o que representaria uma diferença de R\$ 228.733,50.

24. Ademais, assume as providências descritas no item 19, e destaca a compensação de erro na fatura 2710090, já ocorreu mediante aplicação de descontos complementares nas faturas subsequentes 2792017 (peça 65) e 2792019 (peça 67), que passaram a contemplar tanto o desconto contratual de 56,70% mais o desconto adicional correspondente ao valor não aplicado na fatura 2710090.

25. Destacou que além da correção financeira, a empresa já promoveu ajustes no sistema de faturamento, com o objetivo de eliminar a inconsistência e impedir a repetição da falha operacional. O que poderá ser evidenciado com total transparência nos documentos anexos e nos futuros por meio da fiscalização da contratante e deste Egrégio Tribunal de Contas.

Análise:

26. *A análise das informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada (UJ) e pela empresa contratada demonstra que o modelo de licitação escolhido não foi capaz de cumprir sua função essencial de garantir a proposta mais vantajosa para a Administração. Na prática, esse modelo restringiu-se apenas a limitar o valor máximo a ser despendido com o tipo de demanda contratada, desvirtuando o principal objetivo de um procedimento licitatório, que é promover a competitividade e assegurar eficiência nos gastos públicos. Isso porque a disputa de lances entre os licitantes envolveu apenas um desconto sobre o teto de gastos para a manutenção da frota. Ao fixar um teto de gastos sem garantir a aplicação clara e efetiva do desconto ofertado, a licitação perdeu sua relevância prática e sua capacidade de proporcionar resultados mais atrativos para o órgão público.*
27. *Ademais, apesar da exigência da seleção, a cada demanda, do menor valor, entre pelo menos três orçamentos apresentados, todas as oficinas credenciadas estão vinculadas à mesma relação comercial com a empresa vencedora da licitação. Esse arranjo fragiliza o controle sobre os preços praticados, uma vez que a seleção não se baseia em critérios objetivos de mercado.*
28. *Consequentemente, a vantagem inicialmente percebida no processo licitatório pode, na prática, transformar-se em uma desvantagem, dependendo da taxa secundária aplicada pela gerenciadora e da ausência de limitadores ou referenciais de preços claros pela Administração. Sem mecanismos que vinculem o custo de referência a tabelas oficiais ou parâmetros de mercado, o órgão fica exposto a variações que podem elevar o custo total da contratação acima do que seria esperado em uma licitação hígida.*
29. *Embora a empresa contratada tenha se comprometido em aplicar o desconto ofertado originalmente durante a licitação, incidindo-o sobre peças e serviços faturados — inclusive com devolução de valores já cobrados —, tal medida apenas mitiga os efeitos do problema, sem tratar sua origem. Isso porque não está claro em que base é aplicado esse desconto. Se o desconto é aplicado sobre o orçamento das credenciadas, por óbvio, que as credenciadas podem simplesmente majorar seus orçamentos para, na sequência, aplicarem o desconto em questão. A execução contratual, portanto, continua afetada pela ausência de um modelo de precificação que seja transparente e auditável.*
30. *Apesar desse compromisso assumido, os problemas estruturais apontados no procedimento licitatório persistiram, pois não houve competição real entre os licitantes, e a ausência de uma base oficial, como tabelas de referência, para assegurar a aplicação eficiente dos descontos oferecidos.*
31. *Contudo, deve-se considerar os impactos de uma interrupção imediata da execução contratual, conforme manifestação da UFRGS. A instituição apontou que tal decisão acarretaria graves consequências, como o risco de paralisação do transporte institucional, que prejudicaria aulas práticas, projetos de pesquisa e atividades administrativas; a falta de manutenção preventiva, comprometendo a segurança dos usuários; e o aumento de custos indiretos devido à postergação dos reparos, o que poderia provocar o sucateamento da frota (peça 50, p. 2).*
32. *Além disso, conforme informado, está em curso um novo procedimento licitatório, acompanhado de uma decisão administrativa formal de não prorrogar o Contrato 56/2025. Essa medida demonstra o reconhecimento da necessidade de superação do modelo atual, visando a correção dos vícios identificados em futuras contratações.*
33. *Neste contexto, cabe registrar que o Contrato 56/2025 (peça 81) terá sua vigência encerrada em 24/10/2026, entretanto em razão da possibilidade de o contrato ser extinto antes do prazo nele fixado, sem ônus para a contratante, quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem (item 13.2 da Cláusula 13ª do Contrato), é prudente que o contrato seja extinto, imediatamente após a conclusão do processo licitatório em andamento, com a efetivação da nova*



contratação.

34. Ademais, é essencial que, durante esse período, a fiscalização sobre cada demanda do serviço seja rigorosa, de modo a garantir a execução dentro de um orçamento que reflita os custos reais de mercado, mitigando os riscos de sobrepreço decorrentes da fragilidade do modelo vigente.

35. Isto posto, resta confirmada a irregularidade, sendo cabível a realização de **determinação** à UFRGS, nos termos descritos nesta instrução.

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

36. A UFRGS informa que, em decorrência das oportunidades de melhoria identificadas, foi iniciado novo processo licitatório, fundamentado em práticas recentes de outros órgãos e entidades, com o objetivo de tornar a contratação mais robusta, segura e transparente. O novo modelo prevê, entre outros mecanismos estruturantes: separação entre o teto de consumo (valor estimado para peças e mão de obra) e a taxa administrativa, limitação da disputa à taxa administrativa, fixação de teto para taxas administrativas e secundárias, evidência da taxa na nota fiscal, realização de prova de conceito e adoção de Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para acompanhamento do desempenho contratual (peça 50, p. 1-2).

37. Paralelamente, destacou o desenvolvimento de alternativas para reduzir a dependência da frota própria, como a implementação de soluções de mobilidade corporativa e a estruturação de nova contratação voltada à locação de veículos, evidenciando a adoção de medidas concretas e planejadas para o aprimoramento contínuo do modelo de gestão da mobilidade institucional (peça 74, p. 2).

Análise:

38. As medidas adotadas estão alinhadas com as boas práticas e com a jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive com os acórdãos mencionados na manifestação da unidade. Ressalta-se, contudo, que, nesse tipo de contratação, é imprescindível a definição de preços referenciais sobre os quais deverão incidir os descontos mínimos, conforme destacado no Relatório do Acórdão 1949/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, nos seguintes termos:

28. No caso da presente contratação, no entanto, esse problema é mitigado, pois os preços dos serviços que serão contratados devem observar descontos mínimos sobre tabelas oficiais de preços de peças e acessórios novos da montadora/fabricante, bem como sobre o custo unitário da mão de obra indicado, conforme disposto no Termo de Referência.

39. Ademais, quanto à possibilidade de contratação voltada à locação de veículos, reforça-se a necessidade de rigoroso planejamento dessas licitações, sob a égide da Lei 14.133/2021, como, por exemplo, os seguintes aspectos: o custo do ciclo de vida, em que a Administração deve avaliar não apenas o valor mensal da locação, mas o impacto financeiro total ao longo do ciclo de uso, incluindo consumo de combustível e eficiência energética; alternativas tecnológicas, mediante justificativa para a escolha entre veículos a combustão, híbridos ou elétricos, alinhando a contratação a diretrizes de sustentabilidade; memória de cálculo detalhada para justificar as quantidades contratadas por unidade administrativa; a proibição total de subcontratação em contratos de locação deve ser tecnicamente motivada; inclusão de itens de luxo avaliados sob o prisma da economicidade e da real necessidade do serviço público.

40. Tais orientações estão alinhadas com a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 2.450/2025- TCU- Plenário, da relatoria do Min. Jorge Oliveira, e 1.850/2025 - TCU - Plenário, da relatoria do Min. Antônio Anastasia.

CONCLUSÃO

41. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da



Resolução - TCU 259/2014.

42. Com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que estão afastados o perigo da demora e o perigo da demora reverso, e há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do denunciante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.

43. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**, já que parte das alegações foram afastadas na instrução inicial, sendo cabível a realização de **determinação** à UFRGS, nos termos descritos nesta instrução.

44. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, tendo em vista que não haverá descontinuidade dos serviços contratados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

45. Não houve pedido de ingresso aos autos.

46. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

47. Não houve pedido de sustentação oral.

48. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Em virtude do exposto, propõe-se:

49.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

49.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

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

49.4. **determinar** à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU até a finalização da licitação atualmente em andamento e extinção do Contrato 56/2025, em decorrência da execução do referido contrato sem vinculação com a proposta vencedora no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, na medida em que o desconto de 56,70% ofertado na referida proposta não vem sendo observado, em razão da falta de clareza, no Termo de Referência, na definição da forma e critérios de seleção do fornecedor e nos critérios de medição e de pagamento, em afronta aos arts. 6º, inciso XXIII, alíneas 'g' e 'h', e 18, inciso III, e ao princípio da vinculação ao edital, previsto no art. 5º, todos da Lei 14.133/2021:

a) promova a **extinção** do Contrato 56/2025, assim que ocorrer a conclusão do processo licitatório em curso (processo eletrônico SEI nº 23078.509070/2026-78) e efetivada a nova contratação, conforme estabelecido no item 13.2 da Cláusula 13ª do Contrato; e

b) se **abstenha** de prorrogar o Contrato 56/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90203/2025, firmado com a Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda (CNPJ 05.340.639/0001-30).

49.5. **informar** à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à sociedade empresária Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;



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

49.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.”

2. É o Relatório.

VOTO

Conforme assentado no Relatório precedente, versam os autos acerca de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, sob responsabilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com valor estimado de R\$ 3.600.000,00, para contratação de empresa especializada em gerenciamento de manutenção de frota de veículos.

2. O referido certame foi regido pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), homologado em 5/9/2025 e adjudicado, pelo valor de R\$ 1.558.800,00, à empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. O contrato decorrente do certame foi firmado com a aludida empresa em 23/10/2025, tendo vigência prevista de 24/10/2025 a 24/10/2026 (peças 11 e 13), e encontra-se atualmente em andamento, com 28 ordens de serviços já emitidas (peça 23, p. 1).

3. A denunciante alega, em síntese, que a proposta apresentada pela empresa vencedora era manifestamente inexecutável e contrariava o item 6.8 do edital e o art. 59, III, da Lei 14.133/2021. A proposta incluiu desconto de 56,70% sobre o valor estimado pela Administração, com taxa administrativa de 0% e taxa de credenciamento de 3%, além de prever lucro simbólico de R\$ 935,00.

4. Mediante despacho que exarei à peça 42, determinei a realização de oitivas da UFRGS e da Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. em relação ao seguinte ponto da licitação em referência e do contrato decorrente:

“execução do Contrato 56/2025 sem vinculação com a proposta vencedora no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, na medida em que o desconto de 56,7% ofertado na referida proposta não vem sendo observado, em razão da falta de clareza, no Termo de Referência, na definição da forma e dos critérios de seleção do fornecedor, bem como dos critérios de medição e de pagamento, em afronta aos arts. 6º, inciso XXIII, alíneas 'g' e 'h', e 18, inciso III, e ao princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5º, todos da Lei 14.133/2021;”

5. Igualmente fora aberto prazo à Universidade para se manifestar sobre eventual deliberação do Tribunal no sentido de vedar a prorrogação do Contrato 56/2025.

6. Examinadas as manifestações da unidade jurisdicionada e da empresa contratada, propôs a AudContratações considerar parcialmente procedente a denúncia, indeferir o pedido de cautelar e assinalar determinações à UFRGS para adotar as medidas conducentes à não prorrogação do contrato vigente bem como à extinção deste por ocasião da contratação a ser celebrada ao término do certame em curso para o mesmo objeto (peças 82-83).

7. Acolho os pareceres da unidade técnica, cujos fundamentos integram as presentes razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que doravante faço consignar.

8. Duas alegações emergem da denúncia: suposta inexecutabilidade da proposta apresentada com desconto superior a 50%, taxa administrativa de 0% e taxa de credenciamento de 3%; e execução



contratual sem vinculação com a proposta vencedora, visto que o desconto de 56,7% ofertado na referida proposta não vem sendo observado, dada a falta de clareza do Termo de Referência.

9. A primeira alegação resta devidamente elucidada visto que a exequibilidade da proposta foi atestada pela Universidade durante as diligências realizadas à vencedora do certame, evidenciando a improcedência da denúncia neste particular.

10. Por outro lado, a irregularidade afeta à incidência do desconto de 56,7% se mostrou caracterizada, tendo sido, inclusive, reconhecida pela própria Universidade em suas respostas à oitiva.

11. A falha estrutural do certame reside no fato de que o modelo de disputa, focado apenas em um desconto sobre o teto de gastos, não garantiu a seleção da proposta mais vantajosa. A ausência de critérios objetivos de precificação e a dependência de uma rede de oficinas vinculada à contratada fragilizaram o controle de preços, permitindo que a vantagem econômica inicialmente ofertada fosse neutralizada pela falta de transparência na medição dos serviços.

12. Tanto é assim que o desconto contratual de 56,70% não foi corretamente aplicado como estava programado na Fatura 2710090 (peça 61), representando uma diferença de R\$ 228.733,50 em desfavor da Administração.

13. Embora a contratada tenha compensado o erro mediante a aplicação de descontos complementares nas faturas subsequentes 2792017 (peça 65) e 2792019 (peça 67), e se comprometido a aplicar corretamente o desconto contratual doravante, tais medidas não são suficientes para sanar a origem do problema, uma vez que inexistem parâmetros de mercado ou tabelas oficiais que assegurem a veracidade dos custos apresentados.

14. Isso porque o modelo atual permite que as oficinas credenciadas, que possuem vínculo comercial direto com a gerenciadora, definam livremente os orçamentos iniciais. Sem base de referência externa e auditável, existe o risco concreto de que esses orçamentos sejam majorados artificialmente antes da aplicação do desconto, o que anula a vantagem econômica prometida e torna o desconto meramente nominal.

15. Consequentemente, a execução contratual carece de transparência, mantendo a Administração exposta a riscos de sobrepreço, uma vez que não há mecanismos eficazes para verificar se os valores pagos refletem, de fato, os preços praticados no mercado.

16. O contrato em vigor, portanto, não assegura à Administração a vantajosidade a que alude a Lei 14.133/2021. Não obstante, a interrupção imediata da execução contratual traria prejuízos relevantes às atividades da UFRGS, como a paralisação de transportes essenciais e o comprometimento da segurança da frota.

17. No entanto, a Universidade destaca que já iniciou novo processo licitatório (processo eletrônico SEI 23078.509070/2026-78) e formalizou a decisão de não prorrogar o ajuste vigente (peça 50, p. 2), cujo termo está previsto para 24/10/2026.

18. Posto isso, entendo ser medida de prudência administrativa permitir a continuidade do contrato atual até a conclusão da nova contratação, sendo imperativo que a fiscalização da UFRGS seja diligente, assegurando que cada ordem de serviço reflita custos reais de mercado, mitigando os efeitos da fragilidade do modelo atual.

19. Ademais, ressalto que consta do instrumento contratual atual a possibilidade de extinção da avença antes do prazo estipulado, sem ônus para a contratante, quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem (Cláusula 13.2 do Contrato). Semelhantemente, ressalto que a prorrogação contratual não consiste em direito subjetivo da contratada, configurando, pois, uma faculdade da contratante, o que, aliás, consta expressamente da Cláusula 2.2 do Contrato.



20. Dessarte, estando estas duas medidas legal e contratualmente previstas, acolho o encaminhamento apresentado pela unidade técnica no sentido de expedir determinação à Universidade para não prorrogar o Contrato 56/2025 e encerrá-lo tão logo seja efetivada a nova contratação.

21. Por derradeiro, consigno que a adoção de medida cautelar se mostra despicienda visto que já se encontram em andamento medidas administrativas para sucessão da licitação objeto da denúncia (processo eletrônico SEI 23078.509070/2026-78).

22. Ante o exposto, voto para que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1152/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.422/2025-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Vinicius Eduardo Baldan Negro (450936/OAB-SP), Jean Carlos Viola (364741/OAB-SP) e outros, representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90203/2025, sob responsabilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para contratação de empresa especializada em gerenciamento de manutenção de frota de veículos,

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

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.3. determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo e informe ao Tribunal, até a finalização da licitação atualmente em andamento e extinção do Contrato 56/2025, os encaminhamentos realizados:

9.3.1. promova a extinção do Contrato 56/2025, tão logo seja concluído o processo licitatório em trâmite no processo eletrônico SEI 23078.509070/2026-78 e efetivada a nova contratação, conforme estabelecido no item 13.2 da Cláusula 13ª do referido Contrato; e

9.3.2. abstenha-se de prorrogar o Contrato 56/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90203/2025, firmado com a Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 05.340.639/0001-30);

9.4. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para que monitore o cumprimento do item 9.3 deste Acórdão, sendo autorizadas, desde já, a adoção das medidas saneadoras necessárias ao monitoramento;



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

9.6. comunicar a prolação do presente Acórdão à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à sociedade empresária Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. e à denunciante; e

9.7. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, II, do RITCU.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1152-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(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-020.021/2021-6

Natureza: Embargos de Declaração (em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Ministério da Cultura

Embargante: Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DA CULTURA. CONVÊNIO. APOIO A PROJETO CULTURAL E DE INCLUSÃO DIGITAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CONCESSÃO DE CAUTELAR PARA CONFERIR EFEITO SUSPENSIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO



Apreciam-se embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos em face do Despacho proferido por este relator em 7/4/2026 (peça 153) nos seguintes termos:

“Trata-se de recurso de revisão interposto por Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos (peças 118 a 148) contra o Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 94).

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 150), ao realizar exame preliminar de admissibilidade, em cumprimento ao art. 50 da Resolução-TCU 259/2014, conclui pela presença dos pressupostos recursais e propõe o conhecimento do recurso de revisão, porém sem atribuição de efeito suspensivo.

3. Presentes os pressupostos recursais aplicáveis à espécie, acolho a proposta da AudRecursos e, com fulcro nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c art. 288, inciso III, do RI/TCU, conheço do recurso de revisão interposto às peças 118 a 148 contra o Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara, sem, contudo, atribuir-lhe efeito suspensivo.

4. Por fim, em cumprimento aos arts. 54 e 56 da Resolução-TCU 259/2014, encaminhem-se os autos à Seproc para expedição das comunicações previstas no art. 278, § 1º, do RI/TCU, e à AudRecursos para instrução do mérito recursal.”

2. Essa decisão monocrática baseou-se na instrução referente à admissibilidade elaborada por auditor da AudRecursos (peça 150), de que extraio o seguinte trecho em que se examinam os requisitos específicos relativos aos recursos de revisão, bem como o pedido de cautelar para que seja atribuído efeito suspensivo:

“Para análise do presente requisito, verifica-se oportuno a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial da Cultura, em desfavor de Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos e Rodrigo Ponce, seu presidente, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio de Cooperação 137/2007, Siafi 619026.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara (peça 94), que julgou irregulares as contas do Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos e lhe aplicou débito e multa.

Em essência, restou configurada nos autos a ausência de documentos probatórios da execução física do objeto pactuado, a teor do Voto de peça 95.

Neste momento, o Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos interpõe recurso de revisão, com fulcro no art. 35, incisos II e III da Lei 8.443/1992, em que argumenta que:

- a execução do objeto ajustado se comprova com os documentos ora juntados (peça 118, p. 6);

- a inexistência de má-fé, de conduta grave e de dano ao erário afasta a multa aplicada no acórdão recorrido (peça 118, p. 7); e

- a concessão de medida cautelar com efeito suspensivo se faz necessária, diante da execução extrajudicial em andamento e do risco de penhora de bens (peça 118, p. 8).

Por fim, colaciona os seguintes documentos:



- Peças 132 e 134: fotografias das aulas de inclusão digital, artesanato e pintura;
- Peças 120 a 124, 127 e 129: fichas de cadastro em oficinas (artes cênicas, música e dança);
- Peça 130: lista de presença de reuniões de monitores;
- Peças 125, 126, 133, 135 a 141 e 144 a 147: recortes de jornal local (material de divulgação);
- Peça 119: currículos diversos;
- Peça 131: e-mail referente ao 'show do grupo Taracon';
- Peça 148: Projetos Trampolim, Tambores Urbanos e Curso Magia da Seda;
- Peça 128: lista de materiais para curso de pintura e artesanato; e
- Peças 142 e 143: modelo de certificado e de lista de presença.

Cabe registrar que o recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa.

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

Isso posto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, documentos que alega comprovar a execução física do objeto do convênio (peças 119 a 148), documentos novos que, ao menos em tese, podem ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido, pois possuem pertinência temática com o objeto dos autos, a exemplo das fotografias, das listas de cadastros e listas de presença em reunião de monitores (Peças 120 a 124, 127, 129, 130, 132 e 134). Os referidos documentos, portanto, preenchem o requisito estabelecido no art. 35, III, da mencionada lei.

Quanto ao efeito suspensivo solicitado, cabe tecer as seguintes considerações.

O art. 35 da Lei 8.443/1992 apenas prevê recurso de revisão sem efeito suspensivo. No entanto, mesmo que possível conceder efeito suspensivo com base nos requisitos estabelecidos para a medida cautelar, não se observa a presença cumulativa dos requisitos obrigatórios, quais sejam: periculum in mora e fumus boni iuris.

De início, os documentos novos colacionados não se mostram suficientes a serem caracterizados como fumaça de direito, pois ensejam ainda o exame de mérito. Não é possível pressupor a regularidade das contas, nem a sua verossimilhança, sem um exame amplo dos documentos contidos no expediente apelativo. Este exame é próprio do mérito do recurso. Ademais, a omissão na prestação de contas enseja o julgamento pela irregularidade das contas. A apresentação intempestiva dos documentos que comprovam a regular aplicação dos recursos apenas afasta o débito.

Eventual demora que possa ocorrer no julgamento de seu recurso decorrerá da apresentação tardia dos documentos novos ora colacionados, que já existiam antes da decisão condenatória. O responsável não apresenta provas que justifiquem a sua juntada intempestiva, somente neste momento.



Ante todo o exposto, entende-se que resta atendido o requisito específico de admissibilidade do recurso de revisão, não sendo possível, entretanto, conceder medida cautelar para suspender-lhe os efeitos.”

3. O embargante Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos alega omissão quanto às circunstâncias de fato que deveriam ter sido avaliadas na análise dos requisitos da medida cautelar requerida no recurso de revisão. Segundo a defesa, a instrução de admissibilidade ignorou o histórico da entidade e a situação concreta que teria justificado a apresentação tardia dos documentos comprobatórios da execução do convênio.

4. Em síntese, o recorrente sustenta que houve lacuna ao se examinar a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* à margem do contexto fático do Centro, essencial para a correta aferição dos pressupostos da tutela de urgência.

5. Afirma que o julgado desconsiderou o histórico regular da instituição desde 1998, sem qualquer registro de irregularidade administrativa ou judicial. Destaca, ainda, que a entidade encerrou formalmente suas atividades por volta de 2014 e que, embora tenha conservado os documentos da prestação de contas, não dispunha de assessoria jurídica, administrativa ou contábil para apresentá-los oportunamente.

6. Argumenta que a fundamentação para o indeferimento do efeito suspensivo limitou-se a registrar que os documentos já existiam antes da decisão condenatória e que não haveria provas a justificar a juntada intempestiva. Com isso, a decisão teria deixado de ponderar os reais obstáculos enfrentados pela entidade — notadamente o encerramento das atividades, a ausência de representação legal e a precariedade da situação da senhora Sueli Aparecida Rossette. Desde então, ela teria atuado como único contato do Centro, não possuindo condições de acompanhar adequadamente o trâmite processual.

7. Para corroborar a necessidade de revisão da análise cautelar, a defesa invoca os princípios da razoabilidade e da verdade material, os quais imporiam à Administração Pública o dever de buscar a verdade real dos fatos, evitando prejuízos decorrentes de meras presunções. Aduz, adicionalmente, que a imposição de débito com base em dano presumido não encontra respaldo na jurisprudência do TCU.

8. Ao final, o Centro pugna pelo conhecimento e provimento dos embargos de declaração para que seja suprida a omissão apontada. Por conseguinte, requer a concessão da medida cautelar para atribuir efeito suspensivo ao recurso de revisão, paralisando temporariamente os efeitos do Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara.

É o Relatório.

VOTO

Apreciam-se embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos em face do Despacho proferido por este relator em 7/4/2026 (peça 153).

2. Esclareço que este processo trata de tomada de contas especial instaurada pela não comprovação da execução física do Convênio de Cooperação 137/2007, celebrado entre o Ministério da Cultura e o ora embargante. Por meio do Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, este Tribunal julgou as contas irregulares e aplicou débito e multa ao referido Centro. No recurso de revisão, a entidade apresentou documentação comprobatória, tais como fotografias, listas de presença, fichas de cadastro e currículos, alegando a plena execução do objeto, a



ausência de má-fé e a necessidade de concessão de medida cautelar com efeito suspensivo devido à iminência de execução extrajudicial e risco de penhora de bens.

3. Mediante o Despacho embargado, este relator conheceu do recurso de revisão interposto pela entidade contra o acórdão mencionado por preencher os requisitos de admissibilidade, mas indeferiu o pedido de medida cautelar para atribuição de efeito suspensivo. A decisão adotou os fundamentos do exame preliminar realizado pela AudRecursos.

4. Ao analisar os requisitos específicos, a unidade técnica concluiu que os documentos supervenientes possuíam pertinência temática com o objeto dos autos, cumprindo a exigência do art. 35, III, da Lei Orgânica do TCU para o conhecimento do recurso.

5. Contudo, quanto à medida cautelar, a unidade considerou que não estavam presentes os elementos necessários para sua concessão. Argumentou que o *fumus boni iuris* exigia o exame de mérito, pois não era possível pressupor a regularidade das contas apenas com o exame sumário dos novos documentos, os quais, ainda que comprovassem a aplicação dos recursos e afastassem o débito, foram apresentados intempestivamente, o que, por si só, enseja o julgamento pela irregularidade das contas. Por fim, destacou que o *periculum in mora* decorre da própria conduta do responsável, que não trouxe provas para justificar o atraso na apresentação desses documentos que já existiam antes da condenação.

6. O embargante Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos alega omissão quanto às circunstâncias de fato que deveriam ter sido avaliadas na análise dos pressupostos da medida cautelar requerida no recurso de revisão. Segundo a defesa, a instrução de admissibilidade ignorou o histórico da entidade e a situação concreta que teria justificado a apresentação tardia dos documentos comprobatórios da execução do convênio.

7. Em síntese, o recorrente sustenta que houve lacuna no exame da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* à margem do contexto fático do Centro, essencial para a correta aferição dos fundamentos para a concessão da tutela de urgência.

8. Afirma que o julgado desconsiderou o histórico regular da instituição desde 1998, sem qualquer registro de irregularidade administrativa ou judicial. Destaca, ainda, que a entidade encerrou formalmente suas atividades por volta de 2014 e que, embora tenha conservado os documentos da prestação de contas, não dispunha de assessoria jurídica, administrativa ou contábil para apresentá-los oportunamente.

9. Argumenta que a fundamentação para o indeferimento do efeito suspensivo limitou-se a registrar que os documentos já existiam antes da decisão condenatória e que não haveria provas a justificar a juntada intempestiva. Com isso, a decisão teria deixado de ponderar os reais obstáculos enfrentados pela entidade — notadamente o encerramento das atividades, a ausência de representação legal e a precariedade da situação de Sueli Aparecida Rossette. Desde então, ela teria atuado como único contato do Centro, não possuindo condições de acompanhar adequadamente o trâmite processual.

10. Para corroborar a necessidade de revisão da análise cautelar, a defesa invoca os princípios da razoabilidade e da verdade material, os quais imporiam à Administração Pública o dever de buscar a verdade real dos fatos, evitando prejuízos decorrentes de meras presunções. Aduz, adicionalmente, que a imposição de débito com base em dano presumido não encontra respaldo na jurisprudência do TCU.

11. Ao final, o Centro pugna pelo conhecimento e provimento dos embargos de declaração para que seja suprida a omissão apontada. Por conseguinte, requer a concessão da medida cautelar para



atribuir efeito suspensivo ao recurso de revisão, paralisando temporariamente os efeitos do Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara.

12. Os embargos de declaração podem ser conhecidos por esta Corte, uma vez que cumprem os requisitos de admissibilidade previstos na legislação.

13. Quanto ao mérito, de início, cabe ressaltar que, de forma geral, o exame dos embargos de declaração limita-se à verificação da existência de omissão, obscuridade ou contradição na deliberação questionada. Ademais, a omissão corrigível por meio de declaratórios é relativa basicamente ao não enfrentamento de todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, ao menos em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (art. 1.022, II, c/c o art. 489, § 1º, IV, todos do CPC, aplicáveis subsidiariamente neste Tribunal com base no art. 298 do Regimento Interno do TCU).

14. Partindo dessa premissa, desde já, me manifesto pela rejeição dos embargos em discussão. A rigor, não houve omissão na deliberação em discussão, pois tanto a análise dos requisitos de admissibilidade quanto a do pedido de atribuição excepcional de efeito suspensivo foram realizadas sem lacunas.

15. Na peça de recurso de revisão (peça 118), a ora embargante incluiu item, cujo conteúdo transcrevo a seguir, intitulado “Da Medida Cautelar de Efeito Suspensivo. Execução Extrajudicial em Andamento. Risco de Penhora de Bens”, em que, em resumo, informa do ajuizamento de ação de execução de título extrajudicial (o acórdão condenatório do TCU) e que a concessão do efeito suspensivo permitiria ao responsável pedir a suspensão daquele processo, evitando danos iminentes:

“Conforme a jurisprudência do e. Tribunal de Contas da União, a concessão do efeito suspensivo no Recurso de Revisão é medida excepcional que se justifica quando presente a comprovação dos requisitos relativos às medidas cautelares nos termos do RITCU.

Referido Regimento, em seu art. 276, recepciona a figura tradicional da tutela provisória em razão do periculum in mora ao dispor que, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá ser determinada a suspensão do ato ou medida impugnado.

O periculum in mora se justificativa em razão do ajuizamento, em 19/02/2026, de Execução de Título Extrajudicial, onde o título é o Acórdão 5911/2023-TCU, ora impugnado, pela União Federal, em face do Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos, que tramita na 4ª Vara Cível Federal de São Paulo do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), sob o nº 5005098-78.2026.4.03.6100, no montante atualizado de R\$ 465.634,03 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e três centavos).

A suspensão do referido Acórdão, título que fundamenta a Execução em andamento, teria como consequência imediata tornar nula a execução nos termos do art. 803, I, da Lei nº 13.105/2021, pois que o título executivo extrajudicial deixaria de corresponder a obrigação certa, líquida e exigível.

Por fim, a concessão do efeito suspensivo no r. Acórdão ora impugnado, permitiria ao Requerente pleitear, subsequentemente, também a suspensão no e. Tribunal Federal referido, evitando assim a constituição dos danos iminentes, e concretizando dessa forma o caráter cautelar da medida concedida, afastando o eminente dano ao Recorrente.”

16. Portanto, tendo em vista o inteiro teor da fundamentação do pedido de cautelar suspensiva, é notório que a análise realizada por este Tribunal não foi omissa. Não obstante, considero oportuno acrescentar algumas observações.



17. Ainda que sejam considerados os argumentos deduzidos nesta via aclaratória, não se vislumbra razão para reconhecer vício na conclusão adotada. A alegação de urgência esteve assentada, no recurso de revisão, unicamente no ajuizamento de execução fundada no Acórdão 5.911/2023-TCU-1ª Câmara e no risco de constrição patrimonial daí decorrente.

18. Ocorre que esse quadro fático não se mostra suficiente, por si só, para caracterizar o *periculum in mora* apto a justificar a atribuição excepcional de efeito suspensivo. Como apontado na instrução acolhida, a situação de urgência guarda relação direta com a inércia pretérita da própria recorrente, que não demonstrou, no momento apropriado (antes da prolação da condenação), razão idônea para a não juntada dos documentos ou para a ausência de interposição tempestiva de recurso de reconsideração, o qual possuiria efeito suspensivo automático.

19. Tampouco configuram omissão deste relator as novas justificativas trazidas apenas nesta sede aclaratória. As alegações relativas ao encerramento formal das atividades da entidade, à atuação isolada de Sueli Aparecida Rossette e à ausência de assessoria jurídica, contábil ou administrativa não foram articuladas no recurso de revisão como fundamentos para o pedido cautelar.

20. Ademais, em um exame perfunctório próprio das tutelas de urgência, essas justificativas não seriam capazes de autorizar a concessão do efeito suspensivo. A responsabilidade pela apresentação tempestiva e completa dos elementos comprobatórios é exclusiva de quem gere valores federais. Dificuldades operacionais, encerramento de atividades ou ausência de corpo técnico são intercorrências ordinárias e não configuram força maior ou fato impeditivo alheio à vontade da instituição que justifique transferir à Administração o ônus do atraso.

21. A análise aprofundada desses fatos esbarra, ainda, na limitação cognitiva própria dos embargos de declaração, que não constituem a via adequada para inovação recursal com base em argumentos que não integraram as razões de insurgência da peça originária. Como o julgador só pode ser omisso em relação àquilo que lhe foi expressamente submetido, ou quanto a algum ponto ou questão sobre o qual deve se pronunciar de ofício, não há lacuna a ser suprida na deliberação embargada.

22. Por fim, convém pontuar, na linha do que já havia sido assentado pela AudRecursos, que a avaliação final sobre essas circunstâncias fáticas — tanto para afastar o débito quanto para elidir a multa decorrente do atraso na prestação de contas — constitui matéria própria do exame de mérito do recurso de revisão. A despeito de não ser possível a concessão da cautelar, vale esclarecer também que este relator, ao acolher a proposta da unidade técnica de conhecer do recurso de revisão, reconheceu implicitamente que os novos elementos trazidos aos autos têm potencial de modificar a deliberação em discussão, visto que este é requisito de admissibilidade indispensável dessa espécie recursal.

23. Diante do exposto, não restando caracterizadas falhas passíveis de correção por esse instrumento impugnatório, posiciono-me pela rejeição dos embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos, mantendo inalterado os termos da decisão questionada.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator



ACÓRDÃO Nº 1153/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.021/2021-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos
4. Unidade: Ministério da Cultura
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Pedro Henrique Mazzaro Lopes (357681/OAB-SP), Erick Beyruth de Carvalho (482244/OAB-SP) e outros, representando Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se examina, na atual fase, embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos em face do Despacho proferido pelo relator em 7/4/2026, no sentido de conhecer do recurso de revisão interposto pela entidade e indeferiu o pedido de medida cautelar para atribuição de efeito suspensivo,

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 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Centro Coração Civil de Cidadania e Direitos Humanos para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. notificar o embargante e a Advocacia-Geral da União a respeito deste acórdão;
- 9.3. encaminhar os autos à AudRecursos, para a análise de mérito do recurso de revisão interposto pela ora embargante.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1153-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
- 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 I – CLASSE I – Plenário

TC 002.494/2018-3.

Natureza: Embargos de Declaração (Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Mirante da Serra/RO.

Recorrente: Vitorino Cherque (525.682.107-53).

Representação legal: Luma Laiany do Nascimento Reis (11838/OAB-RO) e Abner Vinicius Magdalon Alves (9232/OAB-RO).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 281, que contou com a anuência do corpo diretivo da AudTCE (peças 282 e 283), bem como do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 284):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração interpostos por Vitorino Cherque (peça 272) contra o Acórdão 2440/2025 – TCU – Plenário (peça 266, Rel. Min. Aroldo Cedraz).
2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
 - 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conhecer do presente Recurso de Revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

HISTÓRICO

3. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em desfavor de Vitorino Cherque, ex-prefeito de Mirante da Serra/RO (gestão 2009-2012 e 2013 a abril/2014), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao município em 2012 pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), na modalidade fundo a fundo, a título de cofinanciamento federal de ações continuadas de assistência social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). As transferências tinham por objeto a execução dos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).
4. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (atual Aud-TCE) concluiu que o débito apurado nos autos correspondia a R\$ 547.336,52, correspondente aos gastos feitos com os recursos das contas do município vinculadas ao SUAS em 2011 e 2012. Tendo em vista o entendimento inicial da Aud-TCE (baseado nas informações fornecidas por Vitorino Cherque) de que o município teria se beneficiado com a realização de gastos com desvio de finalidade, foi proposta a citação do referido ente estatal pelo valor de R\$ 277.092,25, enquanto a diferença em relação ao total apurado, correspondente a R\$ 270.244,27, foi objeto da citação do ex-prefeito, Vitorino Cherque (peça 60, parágrafos 28 a 31, e peça 76).
5. Posteriormente, a Aud-TCE concluiu que os novos argumentos trazidos pelo município, lastreados em decisões judiciais, demonstraram que o ente municipal não obteve benefício com a transferência dos recursos para outras contas bancárias de sua titularidade. De acordo com a secretaria, o município teria sido, na realidade, entre 2011 e 2014, vítima de um esquema de desvios financeiros conduzidos por Josiane Tereza Moreno Yasaka, coordenadora de contabilidade (que confessou o crime) e João Paulo Leocádio, Secretário Municipal de Administração, Finanças e Planejamento. O total do desvio (que não se limita ao apurado nesta



TCE) teria superado a cifra de R\$ 15,5 milhões, dos quais R\$ 1.870.645,36 seriam recursos federais (peça 134).

6. Desse modo, a Aud-TCE acolheu os argumentos de defesa do município, propondo sua exclusão do rol de responsáveis. Com relação ao ex-prefeito Vitorino Cherque, condenado em primeira instância na esfera judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pelas mesmas ocorrências, ocasião em que lhe foi atribuída a responsabilidade pelo ressarcimento do dano apurado, a unidade técnica propugnou pelo não acolhimento dos argumentos apresentados e a sua condenação em decorrência de culpa in vigilando (peça 134).
7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), novamente representado pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a análise dos elementos adicionais de defesa promovida pela unidade instrutiva, mas divergiu do encaminhamento sugerido, assinalando que deveria ser atribuída integralidade do débito de R\$ 547.336,52 ao ex-prefeito, solidariamente com os servidores que confessaram a prática de desvio de recursos públicos das contas do município de Mirante da Serra/RO (peça 137).
8. Com base nas propostas da Aud-TCE, do MPTCU e do relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o Acórdão 8.406/2020-TCU-1ª Câmara excluiu o município e incluiu Josiane Tereza Moreno Yasaka e João Paulo Leocádio no rol de responsáveis desta TCE. Já o Acórdão 3.855/2023-TCU-1ª Câmara, do mesmo relator, julgou irregulares as contas de Vitorino Cherque, João Paulo Leocádio e Josiane Tereza Moreno Yasaka, condenando-lhes ao pagamento de R\$ 547.336,52, bem como aplicou-lhes, individualmente, multa de R\$ 100 mil (peças 138 e 218).
9. Irresignado, Vitorino Cherque interpôs recurso de revisão (peças 248-254) contra o Acórdão 3.855/2023-TCU-1ª Câmara (peça 218), o qual, com base nas propostas da unidade técnica, do Ministério Público junto ao TCU e do relator, Ministro Aroldo Cedraz, foi conhecido e teve provimento negado por meio do Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário, mantendo-se incólume a deliberação recorrida (peça 266).
10. Inconformado, Vitorino Cherque interpôs os presentes embargos de declaração (peça 272), cujas razões recursais serão objeto do exame técnico a seguir.
11. Por meio do Despacho do Relator (peça 279), com fundamento no art. 46, inciso II, da Resolução TCU 347/2022, os autos foram encaminhados à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) para exame de admissibilidade e instrução dos embargos de declaração. Em análise preliminar, a AudRecursos concluiu pelo conhecimento dos embargos e pelo encaminhamento dos autos à Diretoria Técnica competente para exame de mérito, nos seguintes termos (peça 280):

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 conhecer dos embargos de declaração opostos por Vitorino Cherque, com fulcro no artigo 34, § 2º, da Lei 8.443, de 1992 e no artigo 287, § 3º, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos do item 9.1 do Acórdão 2.440/2025-TCU-Plenário;

3.2 encaminhar os autos à Diretoria Técnica competente para a análise de mérito dos embargos.

12. Nesse contexto, os autos foram encaminhados à Diretoria 4, da AudTCE.

ADMISSIBILIDADE

13. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 280.

EXAME DE MÉRITO

14. Delimitação do recurso

- 14.1 Os presentes embargos de declaração opostos por Vitorino Cherque contra o Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário (peça 266), alegam a existência de omissões e contradições na deliberação, bem como traz pedidos decorrentes desses supostos vícios, conforme pontos adiante descritos.

Omissões

- a) quanto aos efeitos do trancamento da ação penal (HC 0048758-83.2016.4.01.0000 – TRF1);
- b) quanto à análise individualizada dos documentos novos;
- c) quanto ao alegado erro de fato; e
- d) quanto à proporcionalidade da multa aplicada.

Contradições

- e) município tratado como vítima x imputação de uso dos recursos em benefício do próprio ente;



- f) afirmada independência de instâncias x utilização decisiva da sentença de improbidade; e
- g) reconhecimento de inexistência de enriquecimento x sanção idêntica à aplicada a quem se locupletou.

Pedidos

- h) pedidos formulados pelo embargante em decorrência das alegações apresentadas.

15. Quanto aos efeitos do trancamento da ação penal - HC 0048758-83.2016.4.01.0000 – TRF1 (peça 272, p. 2).

- 15.1. O embargante sustenta omissão do acórdão embargado por não ter examinado concretamente o trancamento da ação penal, determinado pelo TRF1 em habeas corpus (HC), limitando-se a tratar em abstrato da independência das instâncias e a afirmar que apenas sentença penal absolutória fundada na inexistência do fato ou na negativa de autoria irradiaria efeitos perante o TCU. Requer que se explicite: (i) o fundamento jurídico e fático do trancamento; e (ii) se tal decisão afastaria, ainda que implicitamente, autoria/dolo/culpa, com repercussão sobre a culpa in vigilando (peça 272, p. 2).

Análise

- 15.2. Sobre esse tema, cabe lembrar que, no recurso de revisão, o recorrente já havia suscitado expressamente o ponto, ao registrar a ausência de provas e vincular tal conclusão ao trancamento da ação penal, nos seguintes termos:

Impende registrar, por demais importante nesta demonstração de ausência de provas a fundamentar a decisão recorrida, Excelência, conforme se vê à peça n. 214 dos autos, que a Unidade Técnica no substancial Relatório produzido, no tocante à análise da defesa apresentada (peça n. 100), pelo recorrente, tece os seguintes comentários conclusivos e encaminhamentos pertinentes, consoante excertos transcritos nos capítulos que se seguem nesse contexto. Veja trecho da análise técnica:

‘Análise: com efeito, nas apurações realizadas pela CGU em conjunto com a Polícia Federal não foi apontada nenhuma evidência de que o defendente se locupletou dos recursos públicos desviados. Prospera também o argumento de que o TRF1 ordenou o trancamento da ação penal com relação ao defendente no processo de habeas corpus 0048758-83.2016.4.01-0000 (...)’ [peça 248, p. 15].

- 15.3. Ao enfrentar a temática “judicial”, o Relatório do Acórdão desenvolveu a análise centrada na Ação de Improbidade Administrativa (AIA) e na independência das instâncias, com destaque para o enunciado de que apenas sentença penal por inexistência do fato/negativa de autoria vincula a instância administrativa, nos seguintes termos:

“Da ação de improbidade administrativa (...)

7.5. (...) Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa (Acórdão 781/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

(...)

7.7. Diante disso, constata-se que as decisões judiciais no âmbito de ações de improbidade administrativa não vinculam as decisões do TCU (...)” [peça 268, p. 7-8].

- 15.4. Nota-se, portanto, que o Relatório do Acórdão não desenvolveu exame específico do fundamento jurídico-fático do HC (isto é, se o trancamento decorreu de ausência de justa causa, insuficiência probatória, ausência de indícios mínimos de autoria etc.), ponto nuclear da omissão alegada nos embargos.

- 15.5. Em linha convergente, o voto condutor também tratou do tema sob o prisma da AIA e da independência das instâncias, reproduzindo o mesmo delimitador (inexistência do fato/negativa de autoria), sem ingressar no fundamento concreto do HC, nos seguintes termos:

(...) as decisões judiciais no âmbito de ações de improbidade administrativa não vinculam as decisões do Tribunal de Contas da União, em razão do princípio da independência entre as instâncias (...)

(...) Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa (...) [peça 267, p. 4-5].

- 15.6. À luz do que foi arguido nos embargos (peça 272, p. 2), verifica-se que o tema foi suscitado no recurso de revisão (peça 248, p. 15), e que o Relatório do Acórdão (peça 268, p. 7-8) e o voto condutor (peça 267, p. 4-5) delimitaram corretamente o alcance das decisões judiciais penais perante esta Corte, consignando que apenas sentença penal fundada na inexistência do fato ou negativa de autoria possui



efeito vinculante. Embora não tenha havido análise detalhada do conteúdo específico do **habeas corpus**, tal circunstância não configura omissão apta a alterar o resultado do julgamento, uma vez que o próprio acórdão enfrentou o aspecto juridicamente relevante da matéria, qual seja, a independência das instâncias.

15.7. Todavia, o suprimento dessa omissão não altera o resultado do julgamento, porque o trancamento de ação penal por **habeas corpus**, quando baseado em insuficiência probatória/ausência de justa causa/ausência de indícios mínimos, não se equipara à hipótese excepcional reconhecida pelo próprio voto (peça 267, p. 4-5) e pelo Relatório (peça 268, p. 7-8): sentença penal que reconheça inexistência do fato ou negativa de autoria.

15.8. Sobre esse assunto, cabe mencionar jurisprudência recente do TCU:

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. [Acórdão 413/2025-Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler]

15.9. Logo, ainda que se acresça esclarecimento específico sobre o HC (nos limites do que constar do próprio **decisum** penal), a consequência jurídica permanece: o trancamento não elide, por si, a responsabilização administrativa fundada em **culpa in vigilando**, quando esta foi firmada por outros elementos do conjunto probatório (como sustentado no julgamento revisional).

15.10. Sendo assim, esse argumento não deve ser acolhido.

16. Quanto à análise individualizada dos documentos novos (peça 272, p. 2-3).

16.1. O embargante sustenta que o Acórdão embargado teria incorrido em omissão ao deixar de analisar individualmente os documentos novos apresentados no âmbito do Recurso de Revisão, os quais teriam sido acessíveis apenas em momento posterior, em razão das apreensões e restrições decorrentes da Operação Cerberus (peça 272, p. 2).

16.2. Segundo afirma, tais documentos evidenciariam que o esquema de desvio estaria centralizado em determinados servidores, bem como demonstrariam que o Município e o próprio embargante não teriam se beneficiado dos recursos, além de conterem registros contábeis e bancários aptos a infirmar, total ou parcialmente, o débito que lhe foi imputado (peça 272, p. 2-3).

16.3. Alega, ainda, que o Acórdão embargado teria se limitado a afastar genericamente a eficácia probatória desses elementos, sem explicitar os fundamentos que levaram à sua rejeição, em afronta ao disposto no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU (peça 272, p. 3).

Análise

16.4. Primeiramente, deve-se ter em conta que, no Recurso de Revisão, os argumentos referentes a documentos novos estão na peça 248, p. 27-32.

16.5. Ademais, deve-se observar que esses documentos novos apresentados como anexos ao Recurso de Revisão correspondem aos seguintes conjuntos documentais:

- Documentos de pagamentos, inclusive alguns assinados por Josiane Tereza Moreno Yasaka (peça 249, p. 1-11; peça 250, p. 9-13);
- Documentos de nomeação de servidores, ou que teriam fundamentado essa nomeação, como atas da Câmara de Vereadores (peça 249, p. 12-34; peça 250, p. 1-8);
- Depoimento de Josiane Tereza Moreno Yasaka à Polícia Federal (peça 250, p. 14-20);
- Depoimento de João Paulo Leocádio à Polícia Federal (peça 250, p. 21-25);
- Documentos de Informação da Prefeitura à Polícia Federal (peça 250, p. 26-30);
- Documentos da Ação Penal nº 0003590-11.2015.4.01.4101 (peça 251, p. 14-30; peça 252);
- Documentos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e do Ministério Público daquele Estado (peça 253, p. 1-3);



- Documentos da Ação Cível nº 0003897-62.2015.4.01.4101, inclusive certidão informando que a 4ª Turma do TRF1 deu provimento ao recurso de apelação interposto por Vitorino Cherque, determinando o prosseguimento do julgamento em composição ampliada, nos termos do art. 942 do Código de Processo Civil (peça 253, p. 4-6).

16.6. Embora o Relatório não tenha realizado transcrição individualizada de cada documento juntado às peças 249 a 253, verificou-se que houve apreciação dos seguintes documentos:

16.7. documentos extraídos da Ação Civil nº 0003897-62.2015.4.01.4101 (peça 253, p. 4-6), cujo teor foi analisado no Relatório, consignando-se que as decisões judiciais ali proferidas não afastavam a responsabilidade do recorrente (peça 268, p. 7-8);

16.8. depoimento prestado à Polícia Federal, especialmente aquele prestado por Josiane Tereza Moreno Yasaka, mencionado no Recurso de Revisão como elemento favorável ao recorrente (peça 248, p. 29), cuja finalidade era afastar sua responsabilidade.

16.9. Nesse último caso, a intenção da defesa era demonstrar que o gestor não teria participação nas irregularidades. Contudo, o Relatório e o voto do Acórdão indicaram elementos robustos que evidenciaram a responsabilidade do embargante, ao menos na modalidade **culpa in vigilando**, com fundamento no conjunto probatório analisado (peça 268, p. 7-8; peça 267, p. 3-5).

16.10. Em relação a tais pontos, verifica-se que há, em verdade, mero inconformismo com a conclusão adotada por esta Corte, e não omissão propriamente dita.

16.11. Para os demais documentos, embora a análise não tenha sido realizada de modo expresse e individualizado no Relatório e no Voto (peça 268; peça 267), verifica-se que sua existência não possui aptidão para modificar o juízo de responsabilização, pelas razões a seguir expostas:

a) O depoimento de João Paulo Leocádio à Polícia Federal (peça 250, p. 21-25) foi incluído nos autos com a mesma finalidade do depoimento de Josiane, qual seja, demonstrar que esse servidor não imputou diretamente ao embargante participação nas irregularidades (peça 248, p. 17-19). Contudo, a responsabilização do embargante não decorreu exclusivamente de imputação direta por terceiros, mas sim do conjunto probatório analisado no Relatório e no voto, que demonstrou sua responsabilidade na modalidade **culpa in vigilando** (peça 268, p. 7-8; peça 267, p. 3-5);

b) Os documentos de pagamentos, inclusive aqueles assinados por Josiane Tereza Moreno Yasaka (peça 249, p. 1-11; peça 250, p. 9-13), evidenciam que a execução direta das despesas era conduzida por servidores subordinados, mas não afastam a responsabilidade do embargante, que detinha o dever funcional de supervisão e fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos federais, conforme consignado no Relatório e no Voto (peça 268, p. 7-8; peça 267, p. 3-5);

c) Os documentos de Informação da Prefeitura à Polícia Federal (peça 250, p. 26-30) não constituem elementos probatórios aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos ou afastar a responsabilidade do embargante, consistindo, aparentemente, em documentos produzidos no âmbito inicial das investigações, sem efeito conclusivo sobre a responsabilização administrativa;

d) Os documentos de nomeação de servidores e atas da Câmara Municipal (peça 249, p. 12-34; peça 250, p. 1-8) foram inseridos com o objetivo de afastar eventual **culpa in eligendo**, sob o argumento de que a servidora possuía reputação ilibada à época da nomeação (peça 248, p. 17). Todavia, a responsabilização do embargante decorreu da modalidade **culpa in vigilando**, consistente na manutenção da servidora no cargo mesmo diante de indícios de irregularidades apontados por órgãos de controle, conforme consignado no Relatório e no voto (peça 268, p. 7-8; peça 267, p. 3-5);

e) Os documentos da Ação Penal nº 0003590-11.2015.4.01.4101 (peça 251, p. 14-30; peça 252) não alteram o panorama observado nos autos, pois, conforme analisado anteriormente nesta instrução, o trancamento da ação penal ocorreu por insuficiência de provas, e não por reconhecimento da inexistência do fato ou negativa de autoria, não produzindo efeito vinculante na esfera administrativa;

f) Em relação aos documentos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e do Ministério Público daquele Estado (peça 253, p. 1-3), verifica-se que um deles consiste em comunicado informando a incineração de processo físico, o que não constitui elemento probatório apto a infirmar o juízo de responsabilização. Quanto ao documento do Tribunal de Contas estadual (peça 253, p. 1-2), não foi demonstrado, no Recurso de Revisão (peça 248, p. 27-32), de que forma tal elemento seria apto a afastar ou reduzir a responsabilidade do embargante.



- 16.12. Assim, verifica-se que parte dos documentos foi expressamente analisada no Relatório e no voto do Acórdão embargado, enquanto outros não possuem aptidão para modificar o juízo de responsabilização, configurando, em grande medida, mero inconformismo com a conclusão adotada por esta Corte.
- 16.13. Desse modo, ainda que determinados documentos não tenham sido objeto de menção individualizada expressa, verifica-se que o conjunto probatório foi devidamente apreciado no julgamento revisional, não havendo omissão apta a ensejar o acolhimento dos presentes embargos de declaração, mas apenas inconformismo do embargante com a conclusão adotada.
- 16.14. Portanto, o argumento apresentado pelo embargante mostra-se improcedente.

17. Quanto ao alegado erro de fato (peça 272, p. 3).

- 17.1. Segundo o embargante, o Recurso de Revisão também apontou erro de fato, à luz da disciplina do art. 966, VIII, do CPC (aplicado subsidiariamente), sustentando que a decisão rescindenda teria partido de premissas fáticas equivocadas, notadamente quanto à suposição de que o município teria se beneficiado dos recursos desviados, como também, a atribuição ao embargante de ciência e anuência com práticas ilícitas, quando o conjunto probatório superveniente evidencia que o esquema era articulado por servidores específicos, sem o seu conhecimento.
- 17.2. Não obstante, o embargante sustenta que o acórdão embargado não teria enfrentado expressamente a tese de erro de fato, nem explicitado, de forma direta, as razões pelas quais tal alegação não estaria configurada à luz dos novos elementos apresentados.

Análise

- 17.3. Verifica-se que o embargante sustenta a ocorrência de erro de fato, sob o argumento de que o Acórdão embargado teria partido de premissas equivocadas quanto ao suposto benefício do município e quanto à sua ciência ou anuência com as práticas ilícitas (peça 272, p. 3).
- 17.4. Realmente, no âmbito do Recurso de Revisão, o responsável alegou a ocorrência de erro de fato na decisão rescindenda, com fundamento no art. 966, inciso VIII, do Código de Processo Civil, sustentando que o acórdão teria partido de premissas fáticas equivocadas quanto à sua responsabilização e à sua suposta ciência ou anuência com as irregularidades, à luz dos elementos constantes dos autos e da documentação superveniente (peça 248, p. 4-5).
- 17.5. Constata-se, contudo, que o Relatório do Acórdão examinou expressamente os elementos fáticos e probatórios relevantes, consignando que as irregularidades apuradas e as informações constantes da ação de improbidade administrativa foram utilizadas para fundamentar a responsabilização do recorrente, destacando, ainda, que tais decisões judiciais não vinculam esta Corte, em razão do princípio da independência das instâncias (peça 268, p. 7-8).
- 17.6. Do mesmo modo, o Voto condutor consignou que a responsabilização do embargante decorreu da prática de conduta ilícita na modalidade **culpa in vigilando**, consistente na omissão no dever funcional de supervisão sobre a correta aplicação dos recursos públicos, e não da prática direta dos atos de desvio (peça 267, p. 3-5).
- 17.7. Outrossim, faz-se mister lembrar que, no Acórdão 8.406/2020-TCU-1ª Câmara (peça 138), após excluir o município do rol de responsáveis, por não ter se provado que se beneficiou de desvios de recursos, tratou-se de determinar nova citação dos responsáveis (incluindo o embargante), para contemplar, também, o débito antes imputado a municipalidade. Ou seja, desde essa decisão, do ano de 2020, a atribuição da responsabilidade ao município não foi mais considerada pelo TCU. E, em suas defesas anteriores ao embargo, o ora embargante não provou a responsabilidade do município, ou sua ausência de responsabilidade.
- 17.8. Embora o Relatório e o Voto condutor do Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário não tenham utilizado expressamente a expressão “erro de fato” nem enfrentado a alegação sob essa nomenclatura específica, verifica-se que ambos examinaram os elementos fáticos e probatórios pertinentes à responsabilização do recorrente, consignando as razões que fundamentaram a manutenção do juízo condenatório. Desse



modo, constata-se que a moldura fática foi devidamente apreciada por esta Corte, não se verificando a ocorrência de erro de fato, mas mero inconformismo com a conclusão adotada.

17.9. Assim, não merece acolhimento o arrazoado referente ao alegado erro de fato.

18. Quanto à proporcionalidade da multa aplicada (peça 272, p. 4).

18.1. O embargante sustenta que o Acórdão embargado teria incorrido em omissão ao manter a multa no valor de R\$ 100.000,00 em patamar idêntico ao aplicado aos demais responsáveis, apesar de sua responsabilização decorrer, em tese, de conduta omissiva, sem demonstração de envolvimento direto nos atos de desvio ou de proveito econômico pessoal (peça 272, p. 3-4).

18.2. Argumenta, ainda, que não houve fundamentação específica quanto aos critérios utilizados para fixação da multa, nem análise individualizada das circunstâncias pessoais e funcionais dos responsáveis, o que configuraria afronta aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e individualização da sanção. Ele que agiu com culpa e sem locupletamento, teve, no mesmo processo, a multa idêntica aos gestores que agiram na execução e com dolo.

Análise

18.3. Inicialmente, cumpre destacar que, conforme entendimento consolidado desta Corte, a dosimetria da multa não se submete a critérios fixos ou previamente definidos, tampouco há rol legal de circunstâncias agravantes ou atenuantes aplicáveis de forma automática.

18.4. Nesse sentido, o Tribunal assentou que:

Não configura omissão apta ao provimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que, no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido (Acórdão 174/2018-Plenário | Relator: Augusto Nardes).

18.5. No mesmo sentido:

Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que, no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos (Acórdão 1308/2019-Segunda Câmara | Relator: Marcos Bemquerer).

18.6. Ademais, esta Corte firmou entendimento de que a fixação da multa deve observar, entre outros elementos, o nível de gravidade do ilícito, o grau de culpabilidade do responsável e as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto:

A dosimetria da multa aplicada pelo TCU (...) deve ser orientada, a cada caso, por critérios como: o nível de gravidade dos ilícitos apurados; a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas; a materialidade envolvida; o grau de culpabilidade dos responsáveis; e a isonomia de tratamento com casos análogos (Acórdão 113/2023-Plenário | Relator: Augusto Nardes).

18.7. Nesse contexto, considerando que não há critérios fixos de agravamento ou atenuação previamente definidos, a ausência de locupletamento não constitui, por si só, critério jurídico obrigatório para redução do valor da multa, devendo sua fixação observar o conjunto das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto.

18.8. No presente caso, verifica-se que o embargante exercia cargo de elevada responsabilidade na estrutura administrativa municipal, ao qual incumbia o dever funcional de supervisionar e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos federais transferidos no âmbito do ajuste.

18.9. Conforme consignado no voto condutor do Acórdão recorrido, sua responsabilização decorreu da prática de conduta ilícita na modalidade **culpa in vigilando**, caracterizada pela omissão no dever de supervisão e controle sobre a aplicação dos recursos públicos, circunstância que contribuiu diretamente para a ocorrência das irregularidades e do débito apurado nos autos (peça 267).



- 18.10. Trata-se, portanto, de conduta grave, uma vez que a omissão do gestor no exercício de suas atribuições legais compromete a adequada gestão dos recursos públicos e viola os deveres funcionais de diligência, supervisão e controle inerentes ao exercício da função administrativa.
- 18.11. Nesse contexto, considerando o nível de gravidade da irregularidade, o grau de culpabilidade do responsável e sua posição funcional à época dos fatos, não há obrigatoriedade de fixação de multa em patamar distinto daquele aplicado aos demais responsáveis, uma vez que a dosimetria da sanção, no âmbito desta Corte, decorre da análise das circunstâncias do caso concreto, observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.
- 18.12. Desse modo, a fixação da multa em patamar equivalente ao aplicado aos demais responsáveis não configura, por si só, desproporcionalidade ou omissão, mas reflete a valoração da gravidade da conduta e do grau de responsabilidade funcional do embargante na ocorrência das irregularidades apuradas.
- 18.13. Dessa forma, esse arrazoado não merece acolhimento.

19. Município tratado como vítima x imputação de uso dos recursos em benefício do próprio ente (peça 272, p. 4)

- 19.1. O embargante sustenta que o Acórdão embargado teria incorrido em contradição interna, ao reconhecer que o município de Mirante da Serra/RO foi excluído do rol de responsáveis sob o fundamento de que figurou como vítima do esquema, mas, ao mesmo tempo, afirmar que os recursos desviados teriam sido utilizados para cobrir despesas municipais, o que pressuporia benefício ao ente.
- 19.2. Nesse sentido, assevera que:

O histórico do processo indica que o município foi excluído do rol de responsáveis, sob o fundamento de que não teria se beneficiado dos recursos desviados, figurando como vítima do esquema. Por outro lado, para sustentar a culpa em relação ao Embargante, o voto parte da premissa de que os recursos teriam sido utilizados para cobrir despesas municipais (déficit orçamentário, custeio de serviços etc.), o que pressupõe benefício ao ente (peça 272, p. 4).
- 19.3. Conclui, assim, que haveria incompatibilidade lógica entre a exclusão do município por ausência de benefício e a responsabilização do gestor com base em suposto uso dos recursos em favor do próprio ente.

Análise

- 19.4. Sobre esse tema, cabe esclarecer que o recurso de revisão (peça 248) não estruturou a alegação sob a forma de contradição entre a exclusão do município e a responsabilização do gestor, como ora sustentado em sede de embargos.
- 19.5. Observa-se, portanto, que a alegação de contradição interna entre a exclusão do município e a responsabilização do gestor constitui inovação argumentativa própria dos embargos de declaração.
- 19.6. O Relatório do Acórdão (peça 268) recorrido examinou a responsabilização do recorrente à luz das irregularidades apuradas e das decisões judiciais proferidas no âmbito da ação de improbidade administrativa. Desse modo, esse Relatório não tratou da responsabilização do recorrente sob o fundamento de que os recursos desviados teriam sido utilizados em benefício do município, tampouco utilizou tal premissa como razão de decidir.
- 19.7. Já o Voto condutor (peça 267) consignou que houve registro, em depoimento testemunhal, de justificativa atribuída ao recorrente acerca da utilização dos recursos, nos seguintes termos:

uma das testemunhas no processo afirmou que o Sr. Vitorino Cherque teve acesso ao relatório da CGU (...) e naquela oportunidade, ele justificou que os valores foram utilizados para cobrir despesas diversas do objeto dos programas/convênios, em face da arrecadação municipal não ter alcançado a previsão inicial, causando desequilíbrio financeiro. [peça 267, p. 3]
- 19.8. Todavia, o próprio Voto afastou expressamente a existência de evidências de benefício ao município, consignando que:

o TCU, no âmbito do Acórdão 8.406/2020-TCU-1ª Câmara, acolheu os elementos complementares de defesa do município, excluindo-o do rol de responsáveis, por entender que não havia evidências de que parte dos



recursos objeto desta TCE tenha sido, de fato, usada para cobrir despesas de Mirante da Serra/RO não vinculadas ao SUAS.” [peça 267, p. 4]

- 19.9. Ademais, a responsabilização do recorrente foi fundamentada na modalidade de **culpa in vigilando**, conforme expressamente consignado:

a conduta do recorrente foi praticada, no mínimo, com culpa em sentido estrito, na modalidade **in vigilando**. [peça 267, p. 4]

- 19.10. A alegação de contradição apresentada pelo embargante não procede.

- 19.11. Com efeito, o Acórdão embargado não afirmou que o município tenha efetivamente se beneficiado dos recursos desviados. Ao contrário, reconheceu expressamente a inexistência de evidências nesse sentido, razão pela qual o ente municipal foi excluído do rol de responsáveis.

- 19.12. O trecho do Voto que menciona a utilização dos recursos para cobrir despesas municipais consiste no registro de justificativa atribuída ao próprio recorrente, no contexto de depoimento testemunhal, tendo sido utilizado como elemento indicativo de ciência das irregularidades, e não como prova de benefício efetivo ao ente municipal.

- 19.13. Trata-se, portanto, de referência contextual utilizada para demonstrar o conhecimento do gestor acerca das transferências irregulares, elemento relevante para a caracterização da **culpa in vigilando**, e não de afirmação de que os recursos tenham sido comprovadamente utilizados em benefício do município.

- 19.14. Nesse sentido, a responsabilização do recorrente não decorreu da comprovação de benefício ao ente municipal, mas da omissão no dever de supervisão e da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais transferidos.

- 19.15. Assim, não há incompatibilidade lógica entre: a exclusão do município do rol de responsáveis, por ausência de evidências de benefício; e a responsabilização do gestor por omissão no dever de vigilância e controle.

- 19.16. A responsabilização do recorrente baseou-se na sua conduta omissiva e no descumprimento do dever de supervisão, independentemente da comprovação de benefício direto ao ente municipal.

- 19.17. Inclusive, cabe rememorar que, no Acórdão 8.406/2020-TCU-1ª Câmara (peça 138), após excluir o município do rol de responsáveis, por não ter se provado que se beneficiou de desvios de recursos, tratou-se de determinar nova citação dos responsáveis (incluindo o embargante), para contemplar, também, o débito antes imputado a municipalidade. Ou seja, desde essa decisão, do ano de 2020, a atribuição da responsabilidade ao município não foi mais considerada pelo TCU.

- 19.18. Desse modo, não se verifica a alegada contradição no Acórdão embargado, uma vez que a exclusão do município do rol de responsáveis e a responsabilização do recorrente por **culpa in vigilando** decorrem de fundamentos jurídicos distintos e compatíveis entre si.

- 19.19. O que pretende o embargante é reabrir discussão sobre matéria já examinada e decidida, o que não se admite em sede de embargos de declaração.

- 19.20. Portanto, o arrazoadado referente à alegada contradição entre o tratamento do município como vítima e a responsabilização do gestor não merece acolhimento.

20. Afirmada independência de instâncias x utilização decisiva da sentença de improbidade (peça 272, p. 5).

- 20.1. O embargante sustenta haver contradição no Acórdão embargado, sob o argumento de que, embora o Voto condutor tenha afirmado o princípio da independência entre as instâncias, teria utilizado a sentença proferida no âmbito da ação de improbidade administrativa como elemento relevante para fundamentar sua responsabilização, sem proceder a reexame autônomo da matéria.

- 20.2. Aduz que a decisão embargada reproduziu fundamentos e conclusões da ação de improbidade administrativa, ao mesmo tempo em que deixou de ponderar adequadamente os efeitos da decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, tanto no julgamento em composição ampliada quanto no



trancamento da ação penal por meio do Habeas Corpus nº 0048758-83.2016.4.01.0000, o que evidenciaria contradição interna no julgado.

Análise

- 20.3. Observa-se que o embargante sustenta a existência de contradição no Acórdão embargado, sob o argumento de que, embora tenha sido afirmada a independência entre as instâncias, o Voto condutor teria utilizado fundamentos oriundos da ação de improbidade administrativa como suporte para a responsabilização, sem reexame autônomo da matéria e sem ponderar adequadamente os efeitos da decisão do TRF1 em composição ampliada e do trancamento da ação penal.
- 20.4. Inicialmente, cumpre esclarecer que tal alegação já foi examinada, sob perspectiva materialmente idêntica, quando da análise do arrazoadado relativo aos efeitos do trancamento da ação penal (HC 0048758-83.2016.4.01.0000 – TRF1), ocasião em que se demonstrou que o Acórdão embargado reconheceu expressamente o princípio da independência entre as instâncias e delimitou adequadamente os efeitos das decisões judiciais sobre a esfera administrativa.
- 20.5. Com efeito, cabe lembrar que o Relatório do Acórdão consignou expressamente que:
- A AIA, de natureza civil, não vincula o TCU, uma vez que não há litispendência entre um processo que tramita no Tribunal e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário, em razão do princípio da independência das instâncias (...). Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa. [peça 268, p. 7-8]
- 20.6. Na mesma linha, o Voto condutor esclareceu que as decisões judiciais no âmbito da ação de improbidade administrativa foram consideradas como elementos informativos do contexto fático, sem efeito vinculante sobre o julgamento desta Corte, nos seguintes termos:
- As decisões judiciais no âmbito de ações de improbidade administrativa não vinculam as decisões do Tribunal de Contas da União, em razão do princípio da independência entre as instâncias. [peça 267, p. 4]
- 20.7. Verifica-se, portanto, que a utilização de informações oriundas da ação de improbidade administrativa não se deu como fundamento vinculante ou substitutivo da análise realizada por esta Corte, mas como elemento contextual, analisado em conjunto com os demais elementos probatórios constantes dos autos, em conformidade com o princípio do livre convencimento motivado.
- 20.8. Ademais, conforme já demonstrado anteriormente, o trancamento da ação penal por insuficiência probatória não se equipara a sentença penal absolutória fundada na inexistência do fato ou negativa de autoria, únicas hipóteses que produzem efeito vinculante na esfera administrativa, razão pela qual não incide exceção ao princípio da independência das instâncias.
- 20.9. Dessa forma, não se verifica contradição interna no Acórdão embargado, mas apenas o inconformismo do embargante com a conclusão adotada, o que não constitui vício sanável por meio de embargos de declaração.
- 20.10. Desse modo, não merece acolhimento o arrazoadado referente à suposta contradição.
- 20.11. Reconhecimento de inexistência de enriquecimento x sanção idêntica à aplicada a quem se locupletou (peça 272, p. 5)**
- 20.12. O embargante sustenta haver contradição no Acórdão embargado, sob o argumento de que, embora não haja prova de enriquecimento ilícito em seu favor, o Tribunal teria mantido sua responsabilização solidária pelo débito e aplicado multa em patamar idêntico ao imposto aos demais responsáveis que teriam auferido proveito patrimonial direto, desconsiderando a distinção entre conduta omissiva e conduta comissiva com proveito econômico (peça 272, p. 4).

Análise

- 20.13. Verifica-se que o presente arrazoadado reproduz, em essência, a alegação anteriormente examinada ‘quanto à proporcionalidade da multa aplicada’, na qual o embargante sustenta que a ausência de proveito patrimonial direto justificaria a fixação de sanção em patamar distinto.
- 20.14. Conforme já analisado em linhas anteriores desta instrução, a dosimetria da multa, no âmbito desta Corte, não se submete a critérios fixos ou previamente definidos, sendo orientada pela gravidade da



conduta, pelo grau de culpabilidade do responsável e pelas circunstâncias do caso concreto, não havendo obrigatoriedade de diferenciação automática entre os responsáveis com base exclusivamente na existência ou não de proveito patrimonial direto.

- 20.15. Ademais, conforme consignado no Voto condutor, a responsabilização do embargante decorreu da prática de conduta ilícita caracterizada como **culpa in vigilando**, consistente na omissão no dever funcional de supervisão sobre a correta aplicação dos recursos públicos (peça 267).
- 20.16. Desse modo, não merece acolhimento o arrazoado referente à alegada contradição, tendo em vista que a matéria já foi devidamente examinada na análise quanto à proporcionalidade da multa, não se verificando vício apto a ensejar o acolhimento dos embargos de declaração.

21. Dos Pedidos (peça 272, p. 5-6):

- 21.1. O embargante requer o conhecimento dos presentes embargos de declaração, por serem próprios e tempestivos, e, no mérito, o seu provimento, com vistas à integração do Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário, mediante o saneamento das alegadas omissões e contradições, com manifestação expressa desta Corte sobre os pontos suscitados na peça recursal, especialmente quanto aos efeitos do trancamento da ação penal, à análise individualizada dos documentos novos apresentados no recurso de revisão, ao alegado erro de fato, à proporcionalidade da multa aplicada e às contradições apontadas. Requer, ainda, que, caso reconhecida a pertinência das alegações, sejam atribuídos efeitos modificativos aos embargos, com a reforma do julgado, nos termos expostos (peça 272, p. 5-6).

Análise

- 21.2. Considerando a ausência de vícios no Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário (peça 266), e que os argumentos apresentados não possuem aptidão para infirmar a deliberação recorrida, os presentes embargos de declaração, embora conhecidos, não merecem provimento.
- 21.3. Registre-se, ainda, que as alegações formuladas configuram em parte inovação recursal ou rediscussão de matéria já decidida, não se caracterizando vício de omissão, obscuridade ou contradição apto a ensejar o provimento dos embargos ou a atribuição de efeitos infringentes.
- 21.4. Inicialmente, cabe consignar que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, porquanto atendem aos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, conforme já reconhecido no exame de admissibilidade promovido pela unidade técnica competente (peça 280).
- 21.5. No entanto, conforme demonstrado na análise empreendida nos itens precedentes desta instrução, não se verificam, no Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário (peça 266), os vícios de contradição alegados pelo embargante, e as omissões apontadas ou foram enfrentadas no Relatório do Acórdão (peça 268) e no Voto condutor (peça 267), ou, quando identificadas de modo pontual, não possuem aptidão para infirmar as conclusões adotadas. Ao contrário, constata-se que a maior parte das matérias suscitadas foi devidamente examinada no curso do recurso de revisão, tanto no Relatório do Acórdão (peça 268) quanto no Voto condutor do julgado (peça 267), que enfrentaram expressamente os elementos essenciais à formação do convencimento deste Tribunal. No que se refere às matérias suscitadas no recurso de revisão (peça 248) e não expressamente examinadas naqueles documentos, verifica-se, conforme análise empreendida nas linhas anteriores desta peça instrutiva, que os argumentos apresentados não possuem aptidão para infirmar as conclusões adotadas no acórdão embargado.
- 21.6. Registre-se, ademais, que parte das alegações ora formuladas não constou do recurso de revisão (peça 248), configurando inovação recursal, enquanto outras traduzem mero inconformismo com o mérito da decisão proferida, com o propósito de rediscutir matéria já definitivamente apreciada por esta Corte, o que extrapola os limites estreitos da via integrativa dos embargos de declaração.
- 21.7. Desse modo, ainda que eventual omissão pontual seja ora suprida na presente instrução, verifica-se que os argumentos suscitados pelo embargante não são suficientes para modificar as conclusões adotadas no Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário, não havendo fundamento jurídico que autorize o acolhimento dos presentes embargos, tampouco a atribuição de efeitos modificativos à deliberação recorrida.



21.8. Assim, não se constata os vícios previstos no art. 287 do Regimento Interno do TCU em extensão apta a autorizar a integração do julgado com efeitos modificativos, razão pela qual os embargos, embora conhecidos, não merecem provimento, devendo ser mantida, em sua integralidade, a deliberação consubstanciada no Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário.

21.9. Diante dessas informações, e sem elementos inovadores aos argumentos apresentados na peça 272, no mérito, mantém-se, em essência, o entendimento firmado no Acórdão 2440/2025 – TCU – Plenário (peças 266-268), negando-se provimento aos embargos de declaração.

CONCLUSÃO

22. Do exame, é possível concluir que:

- a) os presentes embargos de declaração atendem aos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, razão pela qual devem ser conhecidos, conforme já reconhecido na análise de admissibilidade constante da peça 280;
- b) não se verificam, no Acórdão 2440/2025-TCU-Plenário (peça 266), os vícios de omissão ou contradição alegados pelo embargante, sendo que as questões suscitadas ou já foram devidamente examinadas no Relatório (peça 268) e no voto condutor (peça 267), ou constituem inovação recursal ou mero inconformismo com o mérito da decisão proferida; e
- c) ainda que eventualmente supridas omissões pontuais na presente instrução, os argumentos apresentados não possuem aptidão para modificar as conclusões adotadas por esta Corte, não havendo fundamento jurídico que autorize o provimento dos embargos ou a atribuição de efeitos modificativos ao julgado.

23. No mérito, mantém-se, em sua integralidade, o entendimento consubstanciado no Acórdão 2440/2025 – TCU – Plenário (peça 266), com base nos fundamentos constantes do Relatório (peça 268) e do Voto condutor (peça 267), negando-se provimento aos presentes embargos de declaração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar ciência do inteiro teor desta deliberação para o embargante.”

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 15-SEAE, de 29/4/2026.

2. Conforme consignado no relatório precedente, tratam os autos de embargos de declaração opostos por Vitorino Cherque contra o Acórdão 2.440/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz, peça 266), por meio do qual o Tribunal conheceu do recurso de revisão interposto em face do Acórdão 3.855/2023-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, peça 218;) e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo incólume a deliberação recorrida.

3. O processo originário refere-se a tomada de contas especial instaurada em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, no exercício de 2012, ao Município de Mirante da Serra/RO pelo Fundo Nacional de Assistência Social, destinados à execução dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, tendo o recorrente, na qualidade de ex-prefeito, sido responsabilizado solidariamente pelo débito apurado, bem como sancionado com multa individual.

4. Cabe conhecer do recurso interposto, pois estão preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, II, e 34 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

5. Nesta fase recursal, o embargante alega, em síntese, que o acórdão recorrido padeceria de omissões e contradições (peça 272).

6. Sustenta, primeiramente, haver omissão quanto aos efeitos do trancamento da ação penal determinada no âmbito do **Habeas Corpus** 0048758-83.2016.4.01.0000, no Tribunal Regional Federal



da 1ª Região, afirmando que o julgado teria deixado de examinar concretamente o fundamento jurídico e fático daquela decisão e sua eventual repercussão sobre a conclusão adotada nesta Corte. Alega, ainda, omissão quanto à análise individualizada dos documentos novos juntados por ocasião do recurso de revisão, os quais, segundo defende, evidenciariam a centralização do esquema de desvio em determinados servidores, a inexistência de proveito econômico pessoal em seu favor e a impropriedade da responsabilização que lhe foi imputada. Também afirma não ter havido enfrentamento específico da tese de erro de fato, porquanto o julgado teria mantido premissas fáticas equivocadas quanto ao alegado benefício do município e quanto à suposta ciência ou anuência do recorrente em relação às irregularidades. Acrescenta, ainda, omissão quanto à proporcionalidade da multa aplicada, sustentando que lhe foi imposta sanção idêntica à dos demais responsáveis, embora sua conduta, em tese, fosse apenas omissiva e desacompanhada de locupletamento.

7. No que concerne às contradições, o embargante afirma haver incompatibilidade entre o tratamento conferido ao Município de Mirante da Serra/RO como vítima do esquema de desvio e a utilização, para fins de responsabilização do gestor, da premissa de que os recursos teriam sido utilizados para cobrir despesas municipais. Alega, também, contradição entre a afirmação, no voto recorrido, da independência das instâncias e o alegado uso decisivo da sentença proferida na ação de improbidade administrativa como pilar da responsabilização. Por fim, sustenta contradição entre o reconhecimento de inexistência de enriquecimento ilícito em seu favor e a manutenção de sanção idêntica à aplicada aos agentes que teriam auferido proveito patrimonial direto. Ao final, requer o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes, para que o julgado seja integrado e, caso reconhecida a pertinência das teses suscitadas, reformado.

8. A AudTCE examinou detidamente cada uma dessas alegações e concluiu pelo conhecimento dos embargos para, no mérito, negar-lhes provimento (peça 281). Em sua análise, a unidade técnica assinalou, quanto ao alegado vício relacionado ao **habeas corpus**, que a matéria já havia sido suscitada no recurso de revisão e que o acórdão recorrido enfrentou o aspecto juridicamente relevante da controvérsia, qual seja, a independência entre as instâncias e a limitação dos efeitos vinculantes das decisões penais perante esta Corte às hipóteses de sentença que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria. Reconheceu, é verdade, que não houve exame detalhado do conteúdo específico do **habeas corpus**, mas consignou que tal circunstância não configura omissão apta a alterar o resultado do julgamento, uma vez que o trancamento da ação penal por insuficiência probatória, ausência de justa causa ou ausência de indícios mínimos não se equipara às hipóteses excepcionais que afastariam a responsabilidade administrativa.

9. Em relação à análise dos documentos novos, a unidade técnica registrou que parte dos elementos documentais apresentados pelo recorrente foi efetivamente considerada no âmbito do julgamento revisional, notadamente os documentos extraídos da ação civil e o depoimento de Josiane Tereza Moreno Yasaka à Polícia Federal, ambos mencionados como elementos favoráveis à defesa. Quanto aos demais documentos, a AudTCE demonstrou, de forma individualizada, que nenhum deles possuía aptidão para modificar o juízo de responsabilização. Destacou, por exemplo, que os documentos de pagamento e as peças relativas à nomeação de servidores poderiam, quando muito, buscar afastar eventual culpa **in eligendo**, mas não infirmavam a responsabilização fundada em culpa **in vigilando**; que os documentos da ação penal não alteravam o panorama jurídico, porquanto o trancamento da persecução se deu por insuficiência probatória; que as informações prestadas à Polícia Federal não comprovaram a regular aplicação dos recursos; e que os documentos oriundos do Tribunal de Contas estadual e do Ministério Público local não se mostraram aptos a afastar ou reduzir a responsabilidade do embargante. A conclusão da AudTCE, nesse ponto, foi a de que, embora nem todos os documentos tenham sido mencionados nominalmente no relatório e no voto do acórdão embargado, o conjunto probatório foi devidamente apreciado e o que se verifica, em verdade, é mero inconformismo da parte com a conclusão adotada.

10. Sobre o alegado erro de fato, a unidade técnica observou que o recorrente efetivamente suscitara essa tese no recurso de revisão, sustentando que a decisão rescindenda teria partido de

premissas equivocadas quanto ao suposto benefício do município e quanto à sua ciência ou anuência em relação aos desvios. Não obstante, consignou que o relatório e o voto do acórdão recorrido enfrentaram os elementos fáticos e probatórios relevantes à responsabilização do embargante, deixando claro que sua condenação não decorreu da prática direta dos atos de desvio, nem da afirmação de que o município se beneficiou dos recursos, mas da sua conduta omissiva no dever de supervisão e controle da correta aplicação dos recursos públicos, na modalidade culpa **in vigilando**. A unidade especializada ressaltou, ainda, que desde o Acórdão 8.406/2020-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, peça 138) a responsabilidade do município já havia sido afastada, circunstância que, por si só, enfraquece a alegação de que a decisão embargada teria mantido premissas fáticas incompatíveis com a evolução processual dos autos.

11. Quanto à proporcionalidade da multa, a AudTCE consignou que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a dosimetria da sanção não se submete a critérios fixos e objetivos, tampouco exige a indicação de um rol legal de agravantes ou atenuantes, devendo observar, no caso concreto, a gravidade da conduta, o grau de culpabilidade do responsável, a materialidade envolvida e a isonomia de tratamento com situações análogas. Assinalou, nessa linha, que a ausência de locupletamento não constitui, por si só, fundamento jurídico obrigatório para a redução da multa, sobretudo quando a conduta do agente, embora omissiva, é grave e contribui diretamente para a ocorrência do dano. Assim, concluiu que a manutenção da sanção em patamar equivalente ao dos demais responsáveis não revela omissão nem desproporcionalidade, mas decorre da valoração da gravidade da omissão funcional atribuída ao ex-prefeito.

12. No exame das alegadas contradições, a AudTCE consignou, inicialmente, que a tese relativa ao tratamento do município como vítima e, ao mesmo tempo, à suposta utilização dos recursos em seu benefício, nem sequer foi estruturada dessa forma no recurso de revisão, configurando, sob esse aspecto, inovação argumentativa. Ainda assim, demonstrou que não há incompatibilidade lógica no julgado, porquanto o voto condutor não afirmou que o município tenha efetivamente se beneficiado dos recursos desviados. O trecho em que se faz referência à utilização dos valores para cobrir despesas municipais foi apenas reproduzido como justificativa atribuída ao próprio recorrente em depoimento testemunhal, servindo como elemento contextual para evidenciar sua ciência acerca das irregularidades, e não como prova de benefício efetivo ao ente municipal. Ao contrário, o próprio voto embargado registrou expressamente que o município fora excluído do rol de responsáveis justamente por inexistirem evidências de que os recursos tenham sido usados em benefício da municipalidade.

13. No tocante à suposta contradição entre a independência de instâncias e a utilização da sentença de improbidade administrativa, a unidade técnica concluiu que o acórdão embargado foi coerente ao afirmar que as decisões proferidas em ação de improbidade não vinculam o TCU, sem prejuízo de que os fatos e elementos ali constantes possam ser considerados como dados informativos e contextuais, a serem valorados juntamente com os demais elementos dos autos. A responsabilização do embargante, portanto, não decorreu de adesão automática ou vinculante à sentença judicial, mas de apreciação autônoma do conjunto probatório disponível.

14. Por fim, quanto à alegada contradição entre o reconhecimento de inexistência de enriquecimento e a manutenção de sanção idêntica à aplicada aos demais responsáveis, a AudTCE registrou que esse argumento se confunde, em essência, com a irresignação já manifestada quanto à proporcionalidade da multa, reiterando que a ausência de proveito patrimonial direto não impõe, por si só, diferenciação automática na dosimetria, desde que a conduta imputada se revele suficientemente grave à luz das circunstâncias do caso concreto.

15. Com base em tais fundamentos, a AudTCE concluiu que não se verificam, no Acórdão 2.440/2025-TCU-Plenário, os vícios de omissão, contradição ou obscuridade alegados pelo embargante, destacando que parte das teses deduzidas configura inovação recursal e outra parte traduz apenas tentativa de rediscussão de matéria já apreciada, sem aptidão para ensejar o provimento dos aclaratórios.



16. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, anuiu integralmente à análise empreendida pela unidade técnica e opinou pela rejeição dos embargos de declaração. Em seu parecer, consignou que a suposta omissão quanto ao **habeas corpus** não procede, porquanto o tema foi devidamente debatido no âmbito do recurso de revisão, revelando a insurgência apenas inconformismo do responsável com a conclusão adotada. Assinalou, ademais, que a AudTCE voltou a se pronunciar acerca dos documentos apresentados, inclusive analisando-os individualmente, afastando em definitivo a alegação de omissão. Destacou, ainda, que a maior parte dos argumentos veiculados nos embargos busca rediscutir o mérito da decisão condenatória, especialmente com o propósito de excluir a responsabilidade do recorrente pelo desvio dos valores repassados pelo FNAS, o que não se coaduna com os estreitos limites da via integrativa dos embargos de declaração. Ressaltou, também, que a exigência de devolução dos recursos constitui consectário lógico do dever imposto ao gestor público de comprovar a correta aplicação do montante que lhe foi confiado, independentemente da ausência de locupletamento ou da circunstância de as irregularidades terem sido materialmente executadas por subordinados. Por fim, observou que a questão relativa à responsabilização do Município de Mirante da Serra/RO foi afastada por esta Corte desde o Acórdão 8.406/2020-TCU-1ª Câmara, sendo incabível rediscuti-la em sede de embargos.

17. Após análise detida dos argumentos apresentados, em linha com o exame e conclusões da AudTCE e do MPTCU, cujos fundamentos incluo em minhas razões de decidir, concluo que não há correções a serem feitas no julgado recorrido, visto que, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU, cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal. Em relação à omissão alegada, vale dizer que esta se caracteriza pela ausência de pronunciamento do relator sobre matéria que deveria ter sido apreciada no julgado embargado, especialmente sobre ponto ou questão suscitada pelas partes, ou que devesse o próprio relator examinar de ofício. Não se confunde, portanto, com a simples insatisfação da parte com a solução adotada, nem com a pretensão de obter novo julgamento da matéria sob o pretexto de integração do **decisum**.

18. No presente caso, observa-se que os argumentos apresentados pelo embargante dizem respeito, em sua essência, ao mérito já examinado no julgado recorrido. A alegação relativa ao trancamento da ação penal, por exemplo, já havia sido suscitada no recurso de revisão e foi enfrentada pelo acórdão embargado sob o enfoque juridicamente pertinente da independência das instâncias e do alcance restrito das decisões penais aptas a vincular a esfera administrativa. Ainda que o voto não tenha se alongado na descrição do conteúdo específico do **habeas corpus**, não houve silêncio relevante sobre a matéria, mas enfrentamento suficiente do ponto decisivo para a solução da controvérsia. O mesmo se diga quanto aos documentos novos: o acórdão recorrido apreciou o conjunto probatório submetido à revisão e rejeitou a pretensão recursal por entender que os elementos trazidos não infirmavam a responsabilização do recorrente, fundada em culpa **in vigilando**. A ausência de menção nominal a cada documento não caracteriza omissão, sobretudo quando, como demonstrado pela unidade técnica, tais peças não possuíam aptidão para modificar o desfecho do julgamento.

19. Também não procede a alegação de omissão quanto ao chamado erro de fato. O acórdão recorrido analisou os pressupostos fáticos da responsabilização e deixou claro que a condenação do embargante não decorreu da suposição de benefício do município, nem de imputação de participação direta nos desvios, mas de sua omissão no dever de supervisão de agentes subordinados e da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais. Em outras palavras, a moldura fática adotada no julgamento foi objeto de apreciação, ainda que não sob a nomenclatura pretendida pela defesa. Do mesmo modo, a insurgência relativa à proporcionalidade da multa traduz discordância com a valoração feita pelo Tribunal, e não omissão sanável por meio de embargos de declaração. O acórdão recorrido manteve a sanção à vista da gravidade da conduta, da posição funcional do responsável e da materialidade envolvida, inexistindo obrigação de individualização nos moldes pretendidos pelo embargante.



20. As alegadas contradições igualmente não subsistem. Não há incompatibilidade lógica entre a exclusão do município do rol de responsáveis, por ausência de prova de benefício institucional com os desvios, e a utilização, no voto recorrido, de referência a justificativa atribuída ao próprio gestor sobre o destino dos recursos, como elemento contextual a evidenciar sua ciência das irregularidades. Tampouco há contradição entre a afirmação da independência das instâncias e a consideração, no julgamento, de elementos oriundos da ação de improbidade administrativa, uma vez que o uso desses dados como elementos informativos do contexto fático não implica vinculação da decisão desta Corte ao pronunciamento judicial. Por fim, a ausência de prova de enriquecimento pessoal não impede, por si só, a responsabilização solidária pelo débito nem impõe diferenciação automática da multa, quando a omissão do agente se revela grave e contribui para a ocorrência do dano.

21. Vê-se, assim, que os temas trazidos nos presentes embargos já foram examinados no julgamento recorrido, seja de forma expressa, seja de modo logicamente suficiente para afastar as teses defensivas. O que a parte busca, em verdade, é reabrir discussão de mérito sobre sua responsabilização, sobre a força probatória dos documentos que apresentou, sobre a valoração dos elementos oriundos das esferas judicial e penal e sobre a dosimetria da sanção aplicada. Essa finalidade, contudo, não se compatibiliza com a natureza dos embargos de declaração, que não se prestam à rediscussão da causa, mas apenas à integração do julgado quando presentes os vícios taxativamente previstos no art. 287 do Regimento Interno/TCU.

Uma vez evidenciado que os argumentos apresentados pelo embargante não sustentam nenhuma omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada no Acórdão 2.440/2025-TCU-Plenário, são improcedentes estes embargos, razão pela qual voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1154/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.494/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Vitorino Cherque (525.682.107-53).
4. Entidade: Município de Mirante da Serra/RO.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU 15-SEAE, de 29/4/2026).
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Luma Laiany do Nascimento Reis (11838/OAB-RO) e Abner Vinicius Magdalon Alves (9232/OAB-RO), representando Vitorino Cherque.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Vitorino Cherque contra o Acórdão 2.440/2025-TCU-Plenário;

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



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

9.2. dar ciência da presente deliberação ao embargante e aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1154-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(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 V – Plenário

TC 000.375/2025-0

Natureza: Monitoramento.

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Trabalho e Emprego.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DA RECOMENDAÇÃO CONSTANTE DO SUBITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 754/2024 – PLENÁRIO, DIRIGIDA À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL DO ORGÃO DESTINATÁRIO PARA CUMPRIR A RECOMENDAÇÃO. POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DA MATÉRIA MONITORADA EM ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA DO TCU, QUE ESTABELECE NORMAS COMPLEMENTARES PARA A ELABORAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ENTIDADES DO SISTEMA S. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório, com os pertinentes ajustes de forma, o inteiro teor da instrução produzida por Auditor Federal de Controle Externo (peça 29) e acolhida pelo seu Diretor (peça 30), no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente



Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), que trata do monitoramento da recomendação constante do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, proferido nos autos da Representação TC 015.561/2020-8, de minha relatoria (peça 3):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento de deliberação proferida à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), constante do item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. A decisão foi prolatada no âmbito do processo de Representação TC 015.561/2020-8, autuado com a finalidade de examinar a necessidade de as confederações e federações patronais prestarem contas aos serviços sociais autônomos dos repasses de recursos oriundos das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salário previstas no art. 240 da Constituição Federal.

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário (peça 3), este Tribunal proferiu a seguinte recomendação à Casa Civil:

‘9.5. com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que analise a oportunidade e conveniência de elaborar, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;’

3. A Casa Civil foi devidamente notificada do teor da decisão por meio do Ofício 19061/2024-TCU/Seproc (peça 8), de 30/4/2024, cujo recebimento deu-se em 2/5/2024, conforme termo de ciência de comunicação à peça 9.

4. A instrução à peça 10, de 12/3/2025, por considerar ausente manifestação da Casa Civil sobre o assunto, propôs a realização de diligência àquela unidade para que apresentasse esclarecimentos sobre as medidas que foram adotadas para o atendimento da recomendação ora monitorada.

5. A proposta contou com a anuência da diretoria desta unidade (peça 11). Em consequência, expediu-se o Ofício 10508/2025-TCU/Seproc, de 1º/4/2025 (peça 12). Ciente (peça 13), a Casa Civil apresentou tempestivamente sua resposta (peças 14-15), na qual prestou os seguintes esclarecimentos:

a) afirmou já ter se manifestado anteriormente sobre o item em monitoramento, por meio da Nota Informativa 6/2024 e de ofícios encaminhados tanto ao TCU quanto ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (peça 17);

b) sustentou que a análise da legalidade e da regulamentação dos repasses mencionados no acórdão compete ao MTE, órgão responsável pela política sindical, pela legislação trabalhista e pela transparência de recursos públicos destinados a entidades sindicais, conforme disposto na Lei 14.600/2023 e no Decreto 11.779/2023;

c) afirmou que o TCU já reconheceu a competência do MTE para tratar da transparência e da prestação de contas de recursos públicos destinados às entidades sindicais (Acórdão 1.663/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti);

d) ressaltou que a formulação de políticas públicas é de responsabilidade dos ministérios especializados, cabendo à Casa Civil apenas a análise final de conveniência e oportunidade antes da submissão ao Presidente;

e) diante disso, concluiu que a Casa Civil não possui competência legal para regulamentar a transparência e a prestação de contas de recursos destinados a entidades sindicais, função que pertenceria ao MTE; e



f) por conseguinte, a Casa Civil encaminhou formalmente a matéria ao MTE, para conhecimento e adoção das providências pertinentes com vistas ao atendimento da recomendação contida no item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário (peça 17, p. 3-4).

6. A resposta da Casa Civil foi analisada na instrução à peça 18, de 4/9/2025. Considerando as informações e demais elementos apresentados, foi proposta a realização de diligência ao MTE para que apresentasse esclarecimentos/documentos sobre as medidas adotadas para o atendimento da recomendação ora monitorada.

7. A proposta contou com a anuência da diretoria desta unidade (peça 19). Em consequência, expediu-se o Ofício 37039/2025-TCU/Seproc (peça 20). Ciente, o MTE solicitou prorrogação do prazo para resposta por 30 dias, a qual lhe foi deferida (peças 21, 22 e 23). Em seguida, apresentou tempestivamente sua resposta, em 21/10/2025, que foi juntada às peças 24-25. Posteriormente, em 9/2/2026, o MTE complementou as informações juntando novos documentos às peças 26-27.

8. A primeira resposta apresentada pelo MTE compõe-se das seguintes peças:

a) Ofício SEI 84759/2025/MTE (peça 24); e

b) cópia do Diário Oficial da União de 21/10/2025, no qual foi publicada a Portaria MTE 1.787, de 20/10/2025 (peça 25);

9. Posteriormente, foram juntados novos documentos às seguintes peças:

c) Ofício SEI 8581/2026/MTE (peça 26); e

d) cópia do Diário Oficial da União de 22/1/2026, no qual foi publicada a Portaria MTE 95, de 21/1/2026 (peça 27).

10. Concluído esse breve histórico dos fatos, passa-se ao exame relativo ao monitoramento da recomendação contida no item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

Deliberação

‘9.5. com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que analise a oportunidade e conveniência de elaborar, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;’ (grifos nossos)

Situação que levou à proposição da deliberação

11. Considerando que a recomendação em tela foi sugerida na declaração de voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, transcrevem-se, a seguir, excertos daquela declaração de voto que mencionam problemas relacionados à matéria (peça 5, grifou-se):

‘(...)

Muito se argumentou nos autos que as contribuições/repasses/transferências a título de administração superior são realizadas por imposição legal. Há, no entanto, muita diversidade sobre o tratamento dessa questão nos recortes do sistema.

(...)

Não há clareza, balizas mínimas sobre a destinação a ser dada ao elevado montante dos recursos transferidos dos serviços sociais para as federações e confederações patronais. Sesc e Senac, por exemplo, alegam que não há definição no ordenamento jurídico quanto à destinação específica dos valores e, em razão disso, concluem que não poderia o Tribunal demandar-lhes prestação de contas.

Tratando-se de recursos públicos, como bem assentado pelo relator e pelos revisores, ainda que se discuta se há ou não possibilidade de fazer prestação de contas, não restaram

dúvidas de que esta Corte detém competência para fiscalizar a destinação dada a essas transferências, como restou consignado no acórdão.

O problema é que sem auditabilidade não é possível o exercício da competência plena desta Casa. Não havendo segregação de receitas e despesas, não havendo possibilidade de distinguir os recursos que entram nos cofres da entidade sindical a partir dos aportes dos serviços sociais daqueles oriundos dos sindicalizados, não é possível auditar.

A prova dessa inviabilidade está no próprio processo que estamos apreciando, que tem como apenso representação sobre irregularidades na compra de móveis no valor de R\$ 24 milhões pela CNC para suposta hospedagem de seu presidente e diretores. Nesse caso, o Tribunal declarou que, dada a falta de segregação contábil, não é possível opinar sobre a irregularidade noticiada.

Ou seja, mesmo que esta Corte afirme sua jurisdição sobre esses recursos, sem a definição de padrões de contabilização, transparência e auditabilidade, a fiscalização não poderá ser realizada.

Dado esse contexto, minha sugestão ao Plenário é no sentido de fazer uma recomendação à Casa Civil da Presidência da República, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais previstas em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, que elabore regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos públicos federais em questão. (...)’

12. No final da mencionada declaração de voto, é manifestada a expectativa de que, com essa recomendação, o acórdão “contribuirá decisivamente para a transparência de um sistema sustentado por recursos públicos, e permitirá que, de um lado, as associações afiliadas às federações e confederações saibam se os recursos que, como sindicalizados, estão aportando não estão sendo desviados em benefício dos serviços sociais autônomos e, de outro lado, que estes, o Poder Público, que instituiu a contribuição parafiscal, e a sociedade, que recebe o ônus tributário final, saibam que as contribuições que fazem a título de administração superior não estão sendo utilizados para financiar atividades de interesse sindical”.

Providências adotadas e informações prestadas pela Casa Civil até o momento

13. As manifestações da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) acerca da matéria em tela encontram-se juntadas nas peças 14-15 e na peça 17 (na qual são reproduzidos os documentos juntados às peças 225 a 227 do processo TC 015.561/2020-8).

14. A Casa Civil manifestou o entendimento de que a análise da legalidade e da regulamentação dos repasses mencionados no acórdão compete ao MTE. Esse entendimento fundamenta-se na competência legal atribuída ao MTE pela Lei 14.600/2023 e pelo Decreto 11.779/2023, que estabelecem:

Lei 14.600/2023

‘Art. 46. Constituem áreas de competência do Ministério do Trabalho e Emprego: (...)’

II - política e diretrizes para a modernização do sistema de relações de trabalho e do sistema sindical;

(...)

Decreto 11.779/2023 (Anexo I)

Art. 27. À Secretaria de Relações do Trabalho compete: (...)

IV - elaborar estudos, emitir posicionamento técnico e elaborar proposições sobre legislação sindical e trabalhista;’

15. Nesse sentido, ressaltou que a formulação de políticas públicas é de responsabilidade dos ministérios especializados (no presente caso, o MTE), cabendo à Casa Civil apenas a análise final de conveniência e oportunidade antes da submissão ao Presidente.

16. Assim, a Casa Civil encaminhou formalmente a matéria ao MTE, para conhecimento e

adoção das providências pertinentes com vistas ao atendimento da recomendação contida no item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, nos seguintes termos (peça 17, p. 4, grifou-se):

‘3. Conforme consta na Nota Informativa nº 6/2024/SAGEP/SAG/CC/PR (5731835) da Secretaria Especial de Análise Governamental desta Casa Civil, previamente à atuação desta Pasta existe um trabalho de competência do Ministério responsável por tratar de política e diretrizes para a modernização do sistema sindical, inclusive para elaborar estudos e proposições sobre legislação sindical, o que claramente abrange a avaliação legal e de mérito da possibilidade de norma sobre transparência e prestação de contas relativas a verbas públicas recebidas por entidades sindicais, previstas no art. 46 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, assim como no Anexo I ao Decreto nº 11.779, de 13 de novembro de 2023 (estrutura regimental do Ministério do Trabalho e Emprego).

4. Isto posto, encaminho os autos para conhecimento e providências pertinentes de atendimento à recomendação em questão.’

Providências adotadas e informações prestadas pelo MTE até o momento

17. As manifestações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) acerca da matéria em tela encontram-se juntadas nas peças 24-27.

18. Por meio do Ofício SEI 84759/2025/MTE (peça 24), o MTE manifestou expressamente sua competência para tratar do tema, informando que o assunto foi discutido naquele Ministério com a Secretaria-Executiva, com a Secretaria de Relações do Trabalho, com a Consultoria Jurídica e com a Assessoria Especial de Controle Interno. Em consequência dessa discussão interna, o MTE decidiu instituir um Grupo de Trabalho para analisar, em até 90 dias após a publicação da portaria, as medidas a serem implementadas em razão do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário.

19. Em anexo ao referido ofício, foi encaminhada cópia do Diário Oficial da União de 21/10/2025, no qual foi publicada a Portaria MTE 1.787, de 20/10/2025, que instituiu o referido Grupo de Trabalho (peça 25).

‘O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 1º, inciso II, do Decreto nº 11.779, de 13 de novembro de 2023, no Acórdão nº 754/2024 TCU- Plenário, no Processo TC nº 000.375/2025-0 do Tribunal de Contas da União, e no Processo nº 19955.204177/2025-99, resolve:

Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho para atendimento ao Acórdão nº 754/2024 - TCU – Plenário [proferido no TC 015.561/2020-8] (TC nº 000.375/2025-0 [monitoramento]) do Tribunal de Contas da União, quanto à análise da oportunidade e conveniência de elaborar regulamentação que defina sistema de prestação de contas da aplicação os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal.

Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete:

I - analisar a oportunidade e conveniência de elaborar a regulamentação de atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, em razão das transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei; e

II - a elaboração de proposta de regulação dos padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, devido às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei.’ (grifos acrescidos)

20. A referida Portaria também estabelece que o Grupo de Trabalho é composto por um representante da Secretaria-Executiva, um representante da Subsecretaria de Análise Técnica,

um representante da Secretaria de Relações do Trabalho (responsável pela coordenação do grupo) e um representante da Assessoria Especial de Controle Interno, além de indicar os membros titulares e os respectivos suplentes.

21. Naquela Portaria, foi estabelecido inicialmente que o Grupo de Trabalho teria prazo de duração de 90 dias, a contar da publicação, permitida a prorrogação por igual período, e que o coordenador do Grupo de Trabalho apresentaria relatório final ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego no prazo de 10 dias após o término dos trabalhos.

22. Em 22/1/2026, foi publicada a Portaria MTE 95/2026 no Diário Oficial da União prorrogando por mais 90 o prazo previsto para conclusão do relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MTE 1.787/2025.

23. Dessa forma, os elementos apresentados pelo MTE comprovam que aquele Ministério deu início a medidas relacionadas ao atendimento do item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário. Adicionalmente, tendo em vista o novo prazo previsto para a apresentação do relatório final após a prorrogação, propõe-se que seja realizada nova ação de monitoramento após 30/4/2026.

24. Por fim, após análise realizada, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Ministro Relator, nos termos do item 12.1 do documento Padrões de Monitoramento, aprovado pela Portaria Segecex 27/2009.

25. Este encaminhamento justifica-se porque, tratando-se do primeiro monitoramento das deliberações, não há propostas de encaminhamento que impliquem ações a serem tomadas pelo Tribunal, mas apenas propostas meramente informativas ao Relator sobre o andamento das providências adotadas pelo jurisdicionado.

26. Conforme prevê o documento Padrões de Monitoramento, o primeiro monitoramento somente deve ir a Plenário quando tiver propostas de encaminhamento que impliquem ações a serem tomadas, internas ou externas, não sendo o caso dos presentes autos. Dessa forma, o relatório deve ser submetido ao Relator para ciência de que:

(i) a Casa Civil da Presidência da República encaminhou formalmente a matéria ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento na competência legal deste último para tratar de política sindical e legislação trabalhista;

(ii) o MTE manifestou expressamente sua competência e deu início a medidas relacionadas ao atendimento do item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, com a instituição de Grupo de Trabalho por meio da Portaria MTE 1.787/2025, publicada no Diário Oficial da União de 21/10/2025; e

(iii) o MTE prorrogou por 90 dias o prazo do Grupo de Trabalho por meio da Portaria MTE 95/2026, publicada no Diário Oficial da União de 22/1/2026.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) nos termos do item 12.1 do documento Padrões de Monitoramento, aprovado pela Portaria Segecex 27/2009, encaminhar os presentes autos ao Gabinete do Relator, para ciência de que:

(i) a Casa Civil da Presidência da República encaminhou formalmente a matéria ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento na competência legal deste último para tratar de política sindical e legislação trabalhista;

(ii) o MTE aceitou expressamente sua competência e deu início a medidas relacionadas ao atendimento do item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, com a instituição de Grupo de Trabalho por meio da Portaria MTE 1.787/2025, publicada no Diário Oficial da União de 21/10/2025; e

(iii) o MTE prorrogou por 90 dias o prazo do Grupo de Trabalho por meio da Portaria MTE 95/2026, publicada no Diário Oficial da União de 22/1/2026.

b) realizar nova ação de monitoramento da recomendação contida no item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário após 30/4/2026.”

2. Na sequência, a Auditora-Chefe da AudSustentabilidade concordou com a proposta da



instrução da peça 29, sugerindo, porém, ajuste em seu encaminhamento. Abaixo, transcrevo excerto da do pronunciamento da titular da unidade especializada, que fundamenta a sua posição (peça 31):

‘8. Preliminarmente, cabe ressaltar que a recomendação constante do item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário foi endereçada à Casa Civil.

9. No entanto, a citada recomendação não está em implementação pela Casa Civil, que repassou a incumbência para o Ministério do Trabalho e Emprego, sob a fundamentação, entre outras, de que a competência para a formulação de políticas e diretrizes para a modernização do sistema sindical e a elaboração de proposições sobre legislação sindical é do MTE (art. 46, II, da Lei 14.600/2023 e art. 27, IV, do anexo ao Decreto 11.779/2023).

10. Prosseguindo, em atendimento à recomendação constante do item 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, o referido ministério instituiu, por meio da Portaria MTE 95/2026, grupo de trabalho para (peça 25):

‘I - analisar a oportunidade e conveniência de elaborar a regulamentação de atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, em razão das transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei; e

II - a elaboração de proposta de regulação dos padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, devido às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei.’

11. Em situação similar, em que a Casa Civil foi inicialmente demandada, como no TC 023.242/2024-8 (Relatório de Auditoria: Auditoria sobre o uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais nas licitações custeadas com recursos federais descentralizados), esta Corte, preliminarmente, por meio do Acórdão 2.916/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, deliberou:

‘9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, mediante orientação à Pasta Ministerial que entender adequada, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, no exercício da competência conferida ao Poder Executivo Federal pelo art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 (alterado pelo art. 1º da Lei 15.266/2025), guardada a devida análise de impacto regulatório, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. tome providências para regulamentar, preferencialmente em articulação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGPNCP), o disposto no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, definindo requisitos de parametrização operacional que assegurem a integração ao PNCP por plataformas eletrônicas públicas e privadas de licitação, levando em consideração, no mínimo, os seguintes aspectos:’

12. A respeito, Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração contra referido acórdão por entender que:

a) não ficou demonstrado na decisão o motivo pelo qual a Casa Civil seria o órgão competente para regulamentar ou operacionalizar as providências relacionadas no item 9.1 do Acórdão 2.916/2025-TCU-Plenário;

b) a Casa Civil tem como papel principal oferecer suporte, coordenar e promover a articulação entre diferentes áreas do governo, sem desempenhar funções diretamente operacionais, executivas ou normativas relacionadas a setores específicos. De acordo com o Decreto 11.329/2023 e a Lei 14.600/2023, a Casa Civil não tem permissão para interferir em assuntos que são de responsabilidade direta dos ministérios setoriais, nem pode assumir tarefas



técnicas que exigem conhecimentos especializados próprios de cada área; e

c) a competência para regulamentar a matéria é do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

13. Ao apreciar o citado recurso, esta Corte conheceu do embargo e o considerou procedente, modificando o endereçamento da determinação contida no referido item 9.1, originalmente dirigida à Casa Civil, para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Acórdão 295/2026-TCU Plenário).

14. Prosseguindo, pode-se citar, ainda, outras deliberações em que esta Corte proferiu determinações/recomendações à Casa Civil para que, em conjunto com outros ministérios, adotasse devidas providências, a exemplo do Acórdão 738/2020-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) e Acórdão 967/2020-TCU-Plenário (Relator Ministro André de Carvalho).

15. Em relação às deliberações mencionadas no parágrafo anterior, após embargos de declaração opostos pela Casa Civil, o referido órgão foi excluído das citadas recomendações/determinações, respectivamente, por meio do Acórdão 1555/2020-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) e Acórdão 1.112/2022-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), fundamentado na falta de competência da Casa Civil para dar cumprimento ao *decisum*, uma vez que a matéria não se encontrava nas suas atribuições.

16. Portanto, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, considerando o formalismo moderado vigente na Casa (em que pese não ter havido um embargo de declaração formal, houve manifestações compatíveis tanto da Casa Civil quanto do MTE) e de modo a possibilitar a continuidade do presente monitoramento de forma apropriada junto a quem de direito, sugere-se alterar o direcionamento da recomendação constante do 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário para o MTE.

17. Assim, após as considerações retro, manifesto-me de acordo com a proposta de item 27 da instrução de peça 29, que teve a anuência da titular da subunidade, com o acréscimo da seguinte proposta (alínea ‘c’):

‘27. (...)’

c) modificar o subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, alterando o destinatário da recomendação exarada, substituindo a ‘Casa Civil da Presidência da República’ pelo ‘Ministério do Trabalho e Emprego’, com fulcro no art. 46 da Lei 14.600/2023, com novo texto dispositivo da decisão recorrida consoante abaixo:

9.5. com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que analise a oportunidade e conveniência de elaborar, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais previstas em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal.”

18. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado processo de Monitoramento da recomendação constante do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, proferido nos autos da Representação objeto do TC 015.561/2020-8, de minha relatoria, autuado com a finalidade de examinar a necessidade de as confederações e federações patronais prestarem contas aos serviços sociais autônomos dos



repasse de recursos oriundos das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salário, previstas no art. 240 da Constituição Federal.

2. O Tribunal, por meio do Acórdão 754/2024 – Plenário, conheceu da Representação e, no mérito, a considerou parcialmente procedente, adotando, dentre outras, as seguintes medidas, inclusive a recomendação do subitem 9.5, ora monitorada (peça 3):

“9.3. esclarecer às demais entidades relacionadas no item 4 deste Acórdão que, considerando a inexistência de lei específica sobre a obrigatoriedade de as confederações e federações patronais prestarem contas aos correspondentes serviços sociais autônomos, bem como o entendimento constante do Acórdão 3224/2014 - Plenário, as confederações e federações patronais sindicais não estão obrigadas a prestar contas aos serviços sociais autônomos quanto aos repasses de recursos oriundos de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, previstas no art. 240 da Constituição Federal, não constituindo tal fato, entretanto, óbice à atuação deste Tribunal no exercício do controle externo sobre recursos de natureza parafiscal, bem como na avaliação das exigências de transparência e de cumprimento dos limites legais para tais repasses, por meio de processos de denúncia e representação (arts. 234 a 237 do Regimento Interno/TCU) ou, ainda, por intermédio dos instrumentos típicos de fiscalização, como levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos (arts. 238 a 243 do Regimento Interno/TCU);

9.4. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que adote as providências necessárias a fim de incluir item específico e obrigatório no Relatório de Gestão, que integra a prestação de contas dos entes do Sistema S, referentes ao ano base de 2024 e seguintes, sobre os repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, com o intuito de fortalecer o controle externo sobre recursos de natureza parafiscal;

9.5. com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que analise a oportunidade e conveniência de elaborar, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;” (grifo acrescido)

3. Na instrução da peça 29, produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), restou apurado que a Casa Civil da Presidência da República encaminhou formalmente a matéria abordada no subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento na competência legal deste último para tratar de política sindical e legislação trabalhista.

4. Também se constatou que o MTE aceitou expressamente sua competência, dando início a medidas relacionadas ao atendimento da recomendação do TCU, com a instituição de Grupo de Trabalho, cujo prazo fora prorrogado por 90 dias para a conclusão dos trabalhos (Portarias MTE 1.787/2025 e 95/2026, publicadas respectivamente no Diário Oficial da União de 21/10/2025 e de 22/1/2026).

5. Em razão dessas constatações, a proposta constante da mencionada instrução contemplou a realização de nova ação de monitoramento da recomendação do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário após a data de 30/4/2026 (peça 29, p. 6), e contou com a anuência da titular da subunidade (peça 30).

6. Por sua vez, a Auditora-Chefe da AudSustentabilidade manifestou-se de acordo com o desfecho indicado acima, sugerindo, ainda, alterar o direcionamento da recomendação feita à Casa Civil da Presidência da República, constante do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, para o



Ministério do Trabalho e Emprego, dada a competência legal deste último órgão para dar cumprimento à decisão do TCU (peça 31).

ii

7. Para contextualizar, é importante lembrar que, na Proposta de Deliberação (peça 7) apresentada nos autos do TC 015.561/2020-8, defendi o entendimento de que, na ausência de uma lei específica que regule a prestação de contas das confederações e federações patronais aos serviços sociais autônomos, no que diz respeito aos recursos provenientes de contribuições compulsórias previstas no artigo 240 da Constituição Federal, seria necessário adotar uma abordagem cautelosa, em razão da singularidade e especificidade do sistema de governança atualmente vigente nos serviços sociais autônomos.

8. Nesse sentido, argumentei que, para proteger o interesse público, especialmente no que tange à administração eficiente das entidades que compõem o Sistema S, seria prudente seguir o precedente estabelecido pelo Acórdão 3224/2014 – Plenário (relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), no sentido de que, dada a inexistência de previsão legal, não é o caso de se exigir a mencionada prestação de contas dos recursos a que se refere o art. 240 da Constituição Federal, ressalvada a competência do TCU para fiscalizar tais recursos.

9. Essa abordagem busca equilibrar a necessidade de controle e transparência na aplicação dos recursos públicos com a realidade específica das entidades do Sistema S, garantindo, assim, a proteção do interesse público e a eficiência na gestão desses recursos. Alinhado a tal entendimento, o Tribunal expediu o esclarecimento constante do subitem 9.3 do Acórdão 754/2024 – Plenário, acima reproduzido.

10. Durante a apreciação da matéria (TC 015.561/2020-8), o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em Declaração de Voto (peça 5), destacou, em síntese, a importância de se ter auditabilidade dos recursos oriundos do art. 240 da Constituição Federal, como forma de assegurar o pleno exercício da competência fiscalizatória do TCU, com a definição clara da finalidade a que se destinam, de padrões de contabilização, de transparência de gestão e de sistemática de prestação de contas.

11. E, assim, sugeri, ao Plenário a recomendação à Casa Civil da Presidência da República, que foi acolhida nos termos da redação do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, objeto deste monitoramento.

iii

12. Anoto, desde logo, que deixo de acolher a proposta de encaminhamento feita pela AudSustentabilidade, dada a superveniência de oportunidade singular que amplia a probabilidade de atendimento à recomendação do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário direta e individualmente pelas unidades integrantes do Sistema S, conforme passo a detalhar adiante.

13. A recomendação monitorada foi dirigida à Casa Civil da Presidência da República, que, em resposta à diligência do TCU, afirmou não ter competência legal para regulamentar a transparência e a prestação de contas dos recursos destinados a entidades sindicais, sendo tal competência do Ministério do Trabalho e Emprego, por força da Lei 14.600/2023 (art. 46) e do Decreto 11.779/2023 (art. 27, inciso IV), a quem compete a formulação de políticas e diretrizes para a modernização do sistema de relações de trabalho e do sistema sindical.

14. Nesse contexto, e considerando que a Casa Civil repassou o encargo ao Ministério do Trabalho e Emprego, não cabe exigir dela o cumprimento ao disposto no subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, por faltar-lhe a competência legal para tanto.

15. Não obstante a competência legal do Ministério do Trabalho e Emprego para a formulação de políticas relacionadas ao sistema sindical, há de se reconhecer que, no presente caso, a recomendação do subitem 9.5 da multicitada decisão não fora dirigida expressamente pelo TCU ao referido órgão ministerial, o qual, neste momento, não faz parte da relação processual nestes autos, não havendo, portanto, recomendação do TCU a ser cumprida por tal órgão ministerial.

16. Entretanto, considerando a relevância das medidas contempladas na recomendação, penso haver outra solução mais proveitosa ao interesse público.



17. Por meio da Ordem de Serviço-TCU 7, de 15/12/2025, o Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, constituiu grupo de trabalho com o objetivo de estudar a melhor forma de o Tribunal exercer o seu dever constitucional de fiscalizar o padrão de desempenho dos serviços sociais autônomos e de propor normativo que discipline a atuação do TCU no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos.

18. O resultado do trabalho do referido grupo integra os autos do TC 006.335/2026-8, processo administrativo, atualmente no Gabinete da Presidência do TCU, com proposta de encaminhamento para sorteio de relator, e de aprovação de anteprojeto de Decisão Normativa/TCU, que estabelece normas complementares para a elaboração da prestação de contas das Unidades Prestadoras de Contas (UPC) do segmento dos Serviços Sociais Autônomos Típicos (Sistema S), nos termos do § 2º do art. 5º da Instrução Normativa/TCU 84, de 22 de abril de 2020.

19. Dessa forma, penso haver tempo hábil para que as medidas constantes da multicitada recomendação do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário possam ser avaliadas e inseridas no aludido anteprojeto de Decisão Normativa, que, por sua vez, seguirá a tramitação normal para a apreciação final do anteprojeto, com abertura de prazo para recebimento de emendas e propostas dos Ministros e Ministros-Substitutos.

20. Como anotado alhures, tal medida traz a vantagem de atendimento direto e individual pelas unidades integrantes do Sistema S, que melhor conhecem a realidade na qual estão inseridas e suas relações institucionais com as confederações e federações patronais, que recebem transferência de recursos públicos para a administração superior dessas entidades do Sistema S.

21. Em tempo, verifica-se que o art. 3º, inciso I, do mencionado anteprojeto de Decisão Normativa/TCU, que trata do conteúdo, forma, divulgação e prazo da prestação de contas, já contempla em sua alínea “I” a medida estipulada no subitem 9.4 do Acórdão 754/2024 – Plenário (v. item 2 **retro**). Assim, a título de sugestão, poder-se-ia acrescentar nessa mesma alínea o texto da recomendação ora monitorada, ficando do seguinte modo:

“Art. 3º Para as UCPs do segmento dos Serviços Sociais Autônomos Típicos (Sistema S), integram a prestação de contas:

I – informações sobre:

(...)

I) os repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, **esclarecendo, em especial, a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação desses recursos**”.

22. Nesse contexto, cabe arquivar, por perda de objeto, o presente monitoramento e determinar a inclusão das disposições do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário no estudo de que trata o TC 006.335/2026-8, dando-se ciência da deliberação a ser proferida à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1155/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.375/2025-0.

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



3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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 do Monitoramento do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário, proferido no processo TC 015.561/2020-8, autuado com a finalidade de examinar a necessidade de as confederações e federações patronais prestarem contas aos serviços sociais autônomos dos repasses de recursos oriundos das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salário previstas no art. 240 da Constituição Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fulcro no art. 243 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. determinar a inclusão das disposições do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário no escopo do estudo de que trata o TC 006.335/2026-8 (Administrativo);
- 9.2. arquivar, por perda de objeto, o presente monitoramento, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU; e
- 9.3. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1155-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
- 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(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 021.195/2017-0

Natureza: Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Representação).



Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
Embargante: Luiz Fernando Castilho (698.469.011-00).
Representação legal: Lucas Andrade Moreira Pinto (60625/OAB-DF), Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP) e outros, representando Luiz Fernando Castilho.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROCESSO APARTADO DO TC 031.985/2016-5. IRREGULARIDADES NO 14º TERMO ADITIVO DA CONCESSÃO DA BR-290/RS. SUPERESTIMATIVA DA TARIFA DE PEDÁGIO PACTUADA. OPERAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL. COMPARTILHAMENTO COM O TCU DOS DOCUMENTOS APREENDIDOS. MANIPULAÇÃO DOS RESULTADOS DE MONITORAÇÃO PELA CONCESSIONÁRIA. CONTRATO DE CONCESSÃO ENCERRADO. OITIVAS. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE TRÊS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UM RESPONSÁVEL. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Luiz Fernando Castilho contra o Acórdão 402/2026 – Plenário, que negou provimento ao seu Pedido de Reexame, mantendo a multa aplicada em razão de irregularidades na celebração do 14º Termo Aditivo do contrato da BR-290/RS (Concepa).

2. Em suas razões recursais, o embargante sustenta, inicialmente, a existência de contradição no julgado quanto à individualização da conduta. Argumenta que a manutenção de sua penalidade viola o princípio da isonomia, uma vez que subordinadas técnicas e seu superior hierárquico foram isentos de responsabilidade. Defende que, ante o afastamento de provas conclusivas de conluio na fase recursal, não subsistiriam elementos fáticos para distinguir sua atuação das demais.

3. No tocante a supostas omissões, o recorrente afirma que o acórdão não pormenorizou quais seriam os “sinais de alerta” que ele, na condição de Superintendente, teria negligenciado. Alega, ainda, que o Tribunal deixou de aplicar as circunstâncias atenuantes previstas na LINDB, destacando a ausência de dolo e a inexistência de dano efetivo ao erário, em face da posterior recomposição financeira operada no ajuste final de contas.

4. O embargante aponta, ademais, obscuridade na dosimetria da multa e na desconsideração de fatos novos oriundos da esfera criminal. Sustenta que sua não inclusão em denúncia pelo Ministério Público Federal, no âmbito da “Operação Cancela Livre”, deveria repercutir na esfera administrativa do TCU, elidindo a caracterização de erro grosseiro. Reitera que as tratativas citadas no processo ocorreram em ambiente institucional, visando à adequação metodológica, e não a benefícios indevidos.

5. Diante de tais argumentos, o embargante conclui solicitando o acolhimento dos aclaratórios, com efeitos infringentes, para que sejam sanados os vícios apontados e, por conseguinte, seja afastada a multa que lhe foi imposta ou, subsidiariamente, reduzido o seu valor ao patamar mínimo legal.



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 15-SEAE, de 29 de abril de 2026.

2. Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Luiz Fernando Castilho contra o Acórdão 402/2026 – Plenário, que negou provimento ao seu Pedido de Reexame, mantendo a multa aplicada em razão de irregularidades na celebração do 14º Termo Aditivo do contrato da BR-290/RS (Concepa).

3. O embargante alega, em síntese, que o acórdão padece dos seguintes vícios: i) contradição, ao manter sua apenação enquanto isentou subordinadas e o superior hierárquico, alegando falta de isonomia na individualização da conduta; ii) omissão, por não detalhar quais seriam os “sinais de alerta” negligenciados e não aplicar as circunstâncias atenuantes da LINDB (ausência de dolo e de dano ao erário); iii) obscuridade, quanto à dosimetria da multa e à desconsideração do desfecho da esfera criminal (ausência de indiciamento), que entende dever refletir na responsabilidade administrativa.

4. Preliminarmente, conheço dos embargos por serem tempestivos e preencherem os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie. No mérito, contudo, entendo que devem ser rejeitados, conforme passo a fundamentar.

5. Inicialmente, o recorrente sustenta haver contradição na manutenção da multa a ele aplicada, enquanto outras pessoas envolvidas tiveram suas razões de justificativa acolhidas.

6. Sobre esse ponto, saliento que a decisão embargada fundamentou a distinção entre as condutas praticadas pelo ora recorrente e suas subordinadas, nos termos a seguir reproduzidos, extraídos do Voto de lavra do Ministro Aroldo Cedraz (peça 289):

“7. Quanto ao mérito, a análise técnica ratificou que a tarifa de pedágio fixada para o período de prorrogação contratual foi superestimada em, pelo menos, 70,29%. Essa distorção decorreu de falhas críticas na metodologia de cálculo desenvolvida pela ANTT, que subestimou o fluxo de veículos ao ignorar o fator de indução de tráfego que naturalmente ocorreria com a redução do valor do pedágio. Ficou demonstrado que a própria agência, ao realizar projeções posteriores para uma eventual nova prorrogação, chegou a valores significativamente menores ao considerar o tráfego real, evidenciando o equívoco inicial.

8. Adicionalmente, houve uma grave superestimativa dos custos de manutenção e conservação da rodovia. Análises posteriores revelaram que grande parte desses valores contabilizados como custos representava, na verdade, lucro para as coligadas, com margens que chegavam a 68%. Tais custos estavam flagrantemente acima da média do setor e das projeções de estudos de viabilidade realizados para a nova concessão da BR-290/RS, invalidando o argumento de que os preços praticados estavam em conformidade com o mercado.

9. Na condição de Superintendente, o Sr. Luiz Fernando Castilho ignorou múltiplos ‘sinais de alerta’. Diferente de suas subordinadas, a quem foi concedido o afastamento da multa por não se vislumbrar erro grosseiro em suas funções técnicas limitadas, o recorrente ocupava cargo de direção e possuía o dever de supervisão e cautela sobre a metodologia aprovada.”

7. Como visto, não se verifica a alegada contradição, haja vista que se considerou, na aplicação da sanção ao responsável, a natureza das atribuições do cargo que ocupava, em confronto



com as limitadas funções técnicas desempenhadas por suas subordinadas, motivo pelo qual os presentes embargos devem ser rejeitados nesse ponto.

8. No que tange à suposta omissão, pelo **decisum** impugnado, do detalhamento de quais seriam os “sinais de alerta” negligenciados pelo embargante, consigno que o Voto condutor do Acórdão 402/2026 – Plenário expressamente acolheu a análise promovida pela AudRecursos como suas razões de decidir.

9. O exame realizado pela unidade técnica, reproduzido no Relatório daquela decisão, descreve os sinais de alerta que deveriam ter sido observados durante o procedimento de dimensionamento da tarifa de pedágio, consoante se verifica abaixo (peça 290):

“16.33. A auditoria independente, por si só, não assegura a adequação ou a razoabilidade dos valores reportados em termos de custos reais. Conforme a norma de auditoria NBC-TA-200-R1, a responsabilidade do auditor é emitir opinião sobre a adequação das demonstrações contábeis, não garantindo viabilidade futura ou gestão eficiente da empresa. Assim, a ANTT deveria ter analisado criticamente esses dados, especialmente considerando sinais de inconsistências

16.34. Mesmo com a verificação de preços de mercado pelos auditores, os valores pagos pela Concepa às suas partes relacionadas estavam significativamente acima dos custos efetivos. Mediante análise mais acurada, foi possível constatar que grande parte dos valores contabilizados como custos pela Concepa representava lucro para suas coligadas, com margens elevadas (como a margem líquida da Rio Guaíba, que variou entre 54% e 68% ao longo dos anos). Assim, a ‘verificação de mercado’ dos auditores, na verdade, não refletiu o custo real dos serviços.

16.35. Ainda que a ANTT não tivesse acesso direto às informações da Receita Federal, os sinais de sobrepreço nos serviços contratados eram evidentes e poderiam ter sido questionados com base nas suas próprias prerrogativas de fiscalização e nos dados financeiros publicamente disponíveis. A ANTT tinha o dever de examinar a razoabilidade das demonstrações contábeis da concessionária e poderia ter identificado essas irregularidades sem depender diretamente de informações fiscais da Receita.

16.36. Embora a fiscalização da ANTT se concentrasse na concessionária, o art. 30 da Lei 8.987/1995 permitia à agência acesso aos dados financeiros e contábeis da empresa, incluindo os contratos com coligadas. Além disso, os resultados financeiros do grupo controlador (Triunfo Participações e Investimentos S/A) eram públicos e indicavam, por exemplo, a elevada margem de lucro gerada pelos contratos entre a Concepa e suas partes relacionadas. A ANTT poderia e deveria ter utilizado essas informações para avaliar a adequação dos custos.

16.37. A alegação de que as análises de sensibilidade indicaram alinhamento com o mercado são refutadas por comparações de custos operacionais entre a Concepa e outras concessões federais elaboradas no âmbito de estudos de viabilidade da nova concessão da BR-290/RS. Esses estudos, apresentados ao TCU pela controladora da Concepa, em 28/7/2016, mostraram que os custos da concessionária estavam muito acima da média do setor. Em particular, os custos de conservação variavam de R\$ 137 mil a R\$ 199 mil por quilômetro, enquanto a média para concessões federais era de R\$ 68,5 mil.

16.38. Estudos para a nova concessão da BR-290, por sua vez, indicavam custos ainda menores (aproximadamente R\$ 19 mil a R\$ 21 mil por quilômetro), demonstrando que os custos considerados pela ANTT estavam claramente superestimados.

16.39. Assim, mantém-se a conclusão de que a ANTT utilizou dados contábeis da concessionária Concepa que foram inflados por práticas de subcontratação com empresas relacionadas, gerando



custos superiores ao necessário, que resultaram na fixação de tarifa de pedágio superestimada durante o período de extensão contratual da concessão da BR-290/RS.”

10. Desse modo, inexistindo a omissão suscitada, os embargos também devem ser rejeitados quanto a essa questão.

11. A respeito da pretensa omissão quanto à não aplicação, na análise de sua conduta, de circunstâncias atenuantes da LINDB, como a ausência de dolo e de dano ao erário, destaco que esses aspectos foram abordados no Voto que norteou a decisão atacada, consoante comprovam os seguintes excertos:

“9. Na condição de Superintendente, o Sr. Luiz Fernando Castilho ignorou múltiplos ‘sinais de alerta’. Diferente de suas subordinadas, a quem foi concedido o afastamento da multa por não se vislumbrar erro grosseiro em suas funções técnicas limitadas, o recorrente ocupava cargo de direção e possuía o dever de supervisão e cautela sobre a metodologia aprovada.

10. No que tange ao contexto fático apurado, a defesa busca contextualizar os contatos com a concessionária como atos de natureza institucional e voltados ao ajuste de diretrizes. Todavia, independentemente da motivação desses encontros ou de eventual tipificação na esfera penal, o que se extrai dos autos é que a atuação do recorrente culminou na validação de cálculos flagrantemente antieconômicos. Tal desfecho, por si só, afasta a presunção de boa-fé objetiva que deve nortear o exercício da função pública e caracteriza a grave inobservância do dever de cuidado.

11. Ressalte-se, ainda, que a alegação de inexistência de dano ao erário — em face do ajuste final de contas que reconheceu R\$ 141 milhões em favor da União — não tem o condão de eximir a responsabilidade administrativa. A sanção ora discutida não visa o ressarcimento de prejuízos remanescentes, mas sim punir a violação direta aos princípios da economicidade e da modicidade tarifária verificada no momento em que a tarifa foi fixada e imposta aos usuários.

12. Portanto, a manutenção da multa mostra-se proporcional à gravidade da omissão e à relevância do cargo de direção ocupado, observando estritamente os parâmetros legais e a jurisprudência desta Corte para casos em que o gestor, detendo o poder de supervisão, falha em vetar premissas técnicas manifestamente distorcidas.”

12. O acórdão impugnado manteve o entendimento da decisão condenatória original, segundo a qual o embargante, na condição de Superintendente, teria ignorado evidências que deveriam ter conduzido à interrupção da aprovação do termo aditivo, como a mudança atípica de metodologia após reuniões informais e a aceitação de custos de empresas coligadas sem auditoria independente. Entendeu-se, na ocasião, que a validação de fluxo de caixa marginal baseado em dados unilaterais da concessionária teria ferido o princípio da modicidade tarifária,

13. Esse cenário teria caracterizado grave inobservância do dever de cuidado, o que configura o erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB, razão pela qual se mostrou adequada a aplicação da multa em referência.

14. Dessa maneira, não se verificando a alegada omissão, devem os embargos ser rejeitados também com relação a este tópico.

15. Finalmente, alegou o recorrente a existência de obscuridade quanto à dosimetria da multa e à desconsideração da ausência de seu indiciamento no âmbito penal.

16. Com respeito ao **quantum** definido para a sanção pecuniária, verifico que a valoração das circunstâncias agravantes e atenuantes para fixar o valor de R\$ 70.000,00 foi devidamente realizada pelo Tribunal. O valor não corresponde ao patamar máximo previsto em lei e não se pode concluir que



a sanção seja desproporcional frente à gravidade das irregularidades constatadas e à posição exercida pelo embargante

17. Nesse sentido, as atenuantes elencadas pelo recorrente — ineditismo da matéria, complexidade do cálculo e tempo exíguo — foram devidamente consideradas e abordadas, conforme se depreende da análise constante do voto condutor da decisão embargada. Não obstante, prevaleceu o entendimento de que a posição hierárquica e os elementos probatórios apontados justificariam a imputação de responsabilidade, uma vez que tais dificuldades não eximiam o titular da Superintendência do dever de identificar “sinais de alerta” manifestos.

18. Sobre a ausência de indiciamento criminal, reitero que vige no ordenamento o princípio da independência das instâncias. A condenação do agente ao pagamento de sanção pecuniária no âmbito desta Corte se deu pela inobservância de deveres funcionais e regulatórios técnicos, não se confundindo com a análise havida no âmbito penal.

19. Desse modo, não se verificam, portanto, os vícios apontados, restando evidente a intenção do embargante de rediscutir o mérito das questões que levaram ao desprovimento de seu Pedido de Reexame, pretensão incabível na via estreita dos embargos de declaração, os quais devem ser rejeitados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal conheça dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1156/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.195/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Representação).
3. Embargante: Luiz Fernando Castilho (698.469.011-00).
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 15-SEAE, de 29/4/2026).
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Lucas Andrade Moreira Pinto (60625/OAB-DF), Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP) e outros, representando Luiz Fernando Castilho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão 402/2026 – Plenário.

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos seus representantes legalmente constituídos.



10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1156-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(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 024.778/2024-9 [Aposos: TC 016.078/2025-0, TC 024.883/2024-7]

Natureza: Embargos de Declaração ((Pedido de Reexame em Representação).

Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

Embargantes: Alfatec Servicos Ltda. (28.025.673/0001-15); e S.S. Solutions Científica Ltda. (07.731.546/0001-61).

Representação legal: Gabriel Furtado Carvalho (26866/OAB-ES), representando Alfatec Servicos Ltda.; Kayo Alves Ribeiro (11026/OAB-ES), representando S.S. Solutions Científica Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME E DE FALSIDADE DO ATESTADO DA EMPRESA VENCEDORA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO ITEM DO PREGÃO ELETRÔNICO E DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA EMPRESA QUE EMITIU O ATESTADO E DA QUE SE BENEFICIOU DO ATESTADO. PEDIDO DE REEXAME. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO



Trata-se de embargos de declaração opostos pelas empresas S.S. Solutions Científica Ltda. e Alfatec Serviços Ltda. (peças 178 e 181, respectivamente) ao Acórdão 725/2026-Plenário (peça 170), que negou provimento aos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1.610/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler, peça 123), o qual, entre outras medidas, declarou a inidoneidade de ambas para licitar com a Administração Pública pelo prazo de 3 (três) anos.

2. As recorrentes sustentam a existência de omissão no julgado alegando, em síntese, que este Tribunal não teria apreciado devidamente a tese de que o “fornecimento” mencionado no atestado técnico possuía natureza jurídica de comodato ou parceria comercial, e não de venda, o que afastaria a necessidade de apresentação de notas fiscais e, por conseguinte, a mácula de falsidade.

3. Alegam haver obscuridade e contradição na aplicação do conceito de dolo genérico para fundamentar a sanção de inidoneidade. Defendem que a penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 exigiria a demonstração de dolo específico e que a decisão recorrida teria sido contraditória ao extrair uma certeza de fraude a partir de elementos meramente indiciários, como a ausência de capacidade operacional da empresa emitente.

4. Por fim, a empresa S.S. Solutions Científica Ltda. suscita a nulidade do acórdão embargado por cerceamento de defesa, alegando omissão quanto ao pedido de adiamento da sessão de julgamento. Sustenta que, embora tenha informado tempestivamente o choque de agenda com outra sustentação oral presencial, o pleito no âmbito deste Tribunal foi deferido apenas momentos antes do início da sessão. Aduz que tal circunstância configurou 'surpresa' processual, impedindo a organização da defesa e a viabilização de sua representação por outro patrono, o que violaria o devido processo legal e o direito à ampla defesa.

5. Diante desses aspectos, requerem: (i) o acolhimento dos embargos para sanar os vícios apontados; (ii) a nulidade do julgamento ocorrido na sessão de 25/03/2026, de forma a garantir seu direito à sustentação oral e; (iii) o afastamento da sanção de inidoneidade aplicada às empresas, considerando que inexistem provas de dolo específico ou genérico relativo à apresentação do atestado de capacidade técnica.

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 15-SEAE, de 29 de abril de 2026.

2. Trata-se de embargos de declaração opostos pelas empresas S.S. Solutions Científica Ltda. e Alfatec Serviços Ltda. ao Acórdão 725/2026-Plenário, que negou provimento aos pedidos de reexame interpostos pelas aludidas sociedades empresariais contra o Acórdão 1.610/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler), o qual, entre outras medidas, declarou a inidoneidade de ambas para licitar com a Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos.

3. Em suas peças, as embargantes alegam, em síntese: i) omissão quanto à tese de que o fornecimento de atestado seria um comodato; ii) obscuridade e contradição na aplicação do conceito de dolo genérico; e iii) especificamente quanto à S.S. Solutions, a nulidade do acórdão por cerceamento de defesa, sob o argumento de que o deferimento do pedido de sustentação oral apenas momentos antes da sessão, sem a apreciação expressa do pleito de adiamento, configurou surpresa processual e impediu a viabilização de sua representação jurídica.

4. Preliminarmente, conheço dos embargos por serem tempestivos e preencherem os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie. No mérito, contudo, entendo que devem ser rejeitados, conforme passo a fundamentar.

5. Quanto às teses de mérito, relacionadas à natureza do fornecimento dos atestados e dolo, verifico que as recorrentes buscam, por via oblíqua, a mera rediscussão do julgado. O voto condutor do acórdão embargado enfrentou exaustivamente a materialidade da fraude, pontuando que a falta de

capacidade operacional da Alfatec e a inexistência de lastro real da operação tornam irrelevante a discussão semântica sobre o termo “fornecimento”.

6. Ficou evidenciado, pelo conjunto de indícios objetivos e convergentes (*e.g.* ausência de notas fiscais, incompatibilidade da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), proximidade societária, ausência de operação de mercado e outros elementos), que o documento em questão foi confeccionado com dolo genérico, suficiente para configuração do ilícito administrativo.

7. A jurisprudência desta Corte também nega a necessidade de dolo específico para aplicação da sanção de inidoneidade em situações configuradas pelo art. 46 da Lei nº 8.443/92. Esse entendimento foi reafirmado pelo próprio acórdão embargado, ao citar decisões anteriores do Tribunal que convergem para a conclusão de que a mera apresentação de atestado ideologicamente falso caracteriza a fraude licitatória. Nesse contexto, a argumentação da embargante foi devidamente apreciada e afastada, não se configurando omissão.

8. A seguir, transcrevo excerto do Voto condutor da decisão ora embargada, em que a questão do fornecimento e dolo foram assim examinadas (peça 170):

“6. A tese de que o atestado de capacidade técnica não seria falso por se tratar de um ‘fornecimento genérico’ não encontra amparo na realidade fática e normativa. Como bem pontuou a unidade técnica, um atestado técnico em licitações pressupõe a entrega efetiva do objeto ao destinatário para fins de comprovação de aptidão operacional. No caso concreto, os indícios de falsidade são robustos e convergentes. Conforme destacado no voto condutor da decisão recorrida, a Alfatec Serviços Ltda. carece de capacidade operacional mínima, não possuindo ‘empregados, veículos ou sede física compatível com a atividade’. Soma-se a isso a incompatibilidade da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) da empresa com o objeto atestado e o fato de o quantitativo declarado coincidir quase milimetricamente com o mínimo exigido pelo edital, o que, no conjunto, revela o nítido intuito de fraudar o certame.

7. Quanto à alegação de ausência de dolo, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que a apresentação de documento com conteúdo falso em certame licitatório caracteriza fraude por dolo genérico. A responsabilidade pela veracidade das informações apresentadas é da licitante, não cabendo transferir à Administração o ônus de validar documentos que a empresa sabe não corresponderem a uma prestação de serviço real.

8. No que tange à dosimetria da sanção, entendo que a declaração de inidoneidade é a medida legalmente cabível e proporcional à gravidade do ilícito. A fraude documental e o direcionamento de certames ferem a integridade do sistema de contratações públicas e a justa concorrência. Ademais, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 e a indisponibilidade de bens não são penas substitutivas da inidoneidade em casos de fraude comprovada, como requerem as empresas irresignadas, a uma, porque não há previsão legal para essa comutação de sanções, a duas, porquanto a indisponibilidade de bens não se aplica ao caso, eis que não há débito apurado no processo que justifique tal medida, e, a três, haja vista que esta Casa de Contas não impõe a multa capitulada no art. 58 da Lei 8.443/1992 a pessoas jurídicas, mas apenas a agentes públicos e a particulares que atuem como gestores de recursos públicos, conforme entendimento pacífico do Tribunal, uma vez que pessoas jurídicas não praticam atos de gestão (nessa linha, cito, entre outros, o Acórdão 1.274/2025 – Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus).

9. Como se percebe, o prazo de 3 (três) anos mostra-se adequado e razoável, situando-se em patamar médio que reflete a reprovabilidade da conduta das recorrentes.”

9. Quanto à alegada omissão relativa ao pedido de adiamento do julgamento, igualmente não há que se falar em vício. As razões de defesa, que ora se repetem, foram integralmente apresentadas por escrito e devidamente apreciadas tanto pela unidade técnica quanto por este Relator em seu voto de mérito.

10.. A embargante, ciente da inclusão do recurso em pauta no dia 20/03/2026, poderia ter adotado providências para assegurar sua representação na sessão, sendo descabido alegar cerceamento de defesa por questão organizacional. O pedido de sustentação oral solicitado pela embargante foi



deferido, o que implicou o indeferimento tácito do pleito de adiamento, consoante o entendimento desta Corte (v.g. Acórdãos nº 1.189/2025-2ª Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus, e nº 8.161/2025-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

11.. Em verdade, as razões do presente recurso consistem em reiterar alegações já apreciadas e afastadas na deliberação recorrida, fruto do inconformismo com o resultado do julgado e incongruente com o tipo recursal ora em apreço.

12.. Inexistindo as alegadas contradições, obscuridades, omissões, e não havendo identificado qualquer vício que mereça saneamento, resta rejeitar os embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1157/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.778/2024-9.

1.1. Apensos: 016.078/2025-0; 024.883/2024-7

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

3. Embargantes: S.S. Solutions Cientifica Ltda (07.731.546/0001-61); e Alfatec Servicos Ltda (28.025.673/0001-15).

4. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira).

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Gabriel Furtado Carvalho (26866/OAB-ES), representando Alfatec Servicos Ltda; Kayo Alves Ribeiro (11026/OAB-ES), representando S.S. Solutions Cientifica Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 725/2026 -TCU-Plenário.

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes e aos seus representantes legalmente constituídos.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1157-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).



(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA 15, DE 6 DE MAIO DE 2026

(Sessão Ordinária do Plenário)

Voto proferido pelo Ministro Bruno Dantas no processo TC-001.622/2015-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (atuando em substituição ao cargo vago).

VOTO REVISOR

Trata-se de representação relativa a irregularidades na gestão financeira e orçamentária da União no exercício de 2014, cujos fatos analisados se relacionam, em síntese, à omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira; à abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta fiscal; e à descon sideração de alertas sobre a elevação de despesas obrigatórias e frustrações de receitas.

2. As imputações alcançam, em níveis distintos de participação, a então Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e Ministros de Estado à época, notadamente Miriam Aparecida Belchior (Planejamento, Orçamento e Gestão) e Guido Mantega (Fazenda), além de gestores técnicos como José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior, George Alberto de Aguiar Soares (SOF) e Arno Hugo Augustin Filho (STN).

I. Preliminar

3. Reputo necessário suscitar, desde logo, preliminar relativa à inadequação da via processual sancionatória, quanto às autoridades de cúpula arroladas nestes autos. Tal exame é indispensável para o deslinde da controvérsia e decorre diretamente da natureza jurídica das condutas que lhes são imputadas neste processo, não de uma construção teórica abstrata.

4. A melhor compreensão da matéria versada nestes autos reclama, de início, que se estabeleça uma distinção nítida entre a atuação da então Presidente da República e dos Ministros de Estado e a dos demais responsáveis arrolados no processo. Essa separação, como se demonstrará, é trazida pelo próprio conteúdo das condutas examinadas, e não por qualquer distinção puramente subjetiva de hierarquia.

5. Para tanto, é necessário distinguir, como premissa metodológica, dois planos distintos de atuação desta Corte: de um lado, o controle das Contas de Governo, previsto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, mediante a emissão de parecer prévio destinado a subsidiar o julgamento político das contas presidenciais pelo Congresso Nacional; de outro, o exercício da competência sancionatória administrativa, voltada à responsabilização individual de agentes por atos de gestão próprios, autônomos e juridicamente destacáveis.

6. Essa diferenciação traduz a própria arquitetura do sistema constitucional de controle, que separa, com precisão, o juízo político-institucional global – reservado ao Poder Legislativo – do



juízo técnico-sancionador, que demanda a demonstração de responsabilidade subjetiva, nexo de causalidade, culpabilidade e ato de gestão individualizável, além da estrita observância dos limites de competência.

7. Estabelecida a distinção estrutural, verifica-se que as condutas analisadas – a edição de decretos de créditos suplementares e as decisões sobre o contingenciamento fiscal em 2014 – não se apresentam, nestes autos, como descumprimentos individualizáveis de normas de gestão por agentes técnicos autônomos, mas como escolhas de política macroeconômica e fiscal. Tais atos, operacionalizados por instrumentos submetidos à competência decisória presidencial, integram a direção superior do Estado conforme a moldura fática delineada no processo.

8. Essa qualificação não decorre de juízo abstrato sobre a natureza desses instrumentos, mas da forma como as condutas foram delimitadas e imputadas neste processo. A doutrina administrativista é firme ao reconhecer que determinados atos, embora formalmente emanados de autoridades administrativas, inserem-se na esfera da direção superior do Estado e envolvem apreciações discricionárias de elevada densidade institucional, encontrando raízes na tradição francesa dos *actes de gouvernement* e na dogmática alemã que distingue a atividade administrativa (*Verwaltung*) dos atos de direção governamental (*Regierungsakte*).

9. Essa observação é relevante para evitar equívocos interpretativos. Não se está a afirmar que todo decreto orçamentário, toda decisão fiscal ou toda participação ministerial em matéria orçamentária esteja, por definição, subtraída ao controle sancionatório do TCU. O que se afirma é mais restrito: no específico quadro fático destes autos, os atos imputados à então Presidente da República e aos Ministros de Estado aparecem indissociavelmente vinculados ao processo decisório superior de condução da política fiscal e orçamentária do Poder Executivo federal.

10. A partir da qualificação dessas condutas como atos políticos, cumpre examinar o regime constitucional de responsabilidade, que instituiu para o Presidente da República um sistema próprio consubstanciado nos crimes de responsabilidade, submetidos ao julgamento do Senado Federal (arts. 85 e 86 da Constituição Federal). Esse regime pode alcançar Ministros de Estado quando sua atuação se apresente como conexa ao ato presidencial, especialmente quando, como no caso examinado, a participação ministerial se revele instrumental, preparatória, referendária ou de assessoramento direto à formação do ato de governo.

11. Em sede doutrinária, José Afonso da Silva observa que os crimes de responsabilidade constituem mecanismo próprio de controle político dos atos de governo. Ainda, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes destaca a segmentação constitucional das esferas de responsabilidade. Por sua vez, J. J. Gomes Canotilho adverte que a responsabilidade política não pode ser reconduzida às categorias do direito administrativo sancionador.

12. Cumpre acrescentar que o presente voto não sustenta, em termos gerais ou abstratos, que o Presidente da República ou os Ministros de Estado estejam imunes à atuação sancionatória do TCU. O que se afirma – e isso é essencial para a compreensão exata do que aqui se decide – é que as condutas específicas imputadas nestes autos, no contexto factual e institucional que lhes é próprio, inserem-se no campo dos atos político-governamentais, submetidos a regime constitucional de responsabilidade diverso do ordinário. Em outras circunstâncias, em que a conduta imputada a agente político configure ato de gestão autônomo, destacável e individualizável, a conclusão poderia ser distinta.

13. A referida Lei 10.028/2000 pode operar validamente em hipóteses de agentes submetidos ao regime comum de responsabilidade administrativa-fiscal, mas não autoriza, por si só, a punição por este Tribunal quando a mesma conduta, no contexto fático em que foi praticada nestes autos, ingressa no campo próprio dos crimes de responsabilidade. Em termos hermenêuticos, a norma infraconstitucional deve ser interpretada de modo conforme à Constituição, e não em antagonismo com ela. A incidência da norma sancionatória, portanto, depende da identificação de conduta administrativa própria, e não apenas da participação formal de autoridade política em ato inserido na direção superior do governo.



14. Esta Corte pode examinar o contexto fiscal, registrar impropriedades, expedir determinações ou recomendações de caráter institucional quando cabíveis dentro de sua competência objetiva, e até representar aos órgãos competentes. O que não pode, ante as circunstâncias concretas deste processo, é aplicar multa à então Presidente da República ou aos Ministros de Estado por fatos que são indissociáveis do exercício de competência presidencial sujeita a regime constitucional próprio. Isso preserva simultaneamente a função fiscalizatória do Tribunal e a separação de competências estabelecida pela Constituição.

15. A tese da unicidade do regime de responsabilidade por atos políticos de agentes de cúpula, explicitada pela Suprema Corte na Reclamação 2.138/DF, recomenda especial cautela contra a fragmentação artificial de competências sancionatórias. Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o sistema constitucional não admite que o agente político responda simultaneamente pelo regime comum de improbidade ou infrações administrativas por atos que integram o exercício de suas funções típicas de governo.

16. Desse modo, quanto às condutas atribuídas à então Presidente da República neste processo, a atuação constitucionalmente adequada do TCU se materializou, em sua dimensão técnica principal, no exame das Contas de Governo, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, mediante parecer prévio destinado a subsidiar o julgamento final pelo Congresso Nacional. Eventuais irregularidades fiscais do Presidente, quando configuradas como atos de governo desta natureza, são processadas como crimes de responsabilidade perante o Senado Federal, sem prejuízo de outras consequências jurídicas cabíveis perante os foros constitucionalmente competentes.

17. A atuação ministerial verificada nos autos tampouco se apresenta, a partir da análise das condutas efetivamente registradas no processo, como manifestação autônoma de gestão técnica, mas como atividade instrumental, preparatória ou referendária de ato presidencial, destituída, portanto, de conteúdo decisório próprio que autorize seu destacamento, para fins sancionatórios, do ato final a que se vincula.

18. Essa circunstância é juridicamente relevante porque impede que se promova indevida fragmentação do *iter* decisório, de modo a qualificar como infração administrativa ordinária o que, em essência, traduz ato de governo dotado de inequívoca densidade político-constitucional.

19. Não se mostra compatível com esse desenho constitucional admitir que esta Corte, embora não possa sancionar diretamente o ato presidencial, venha a punir, por via oblíqua, os Ministros de Estado que apenas tenham participado de sua formação, instrução ou referendo – pelo menos nas hipóteses, como a dos autos, em que essa participação não revela autonomia decisória destacável do ato principal.

20. Em outras palavras, se o ato principal ostenta natureza político-governamental e se submete a regime constitucional próprio, os atos acessórios que lhe dão suporte, quando desprovidos de autonomia material, seguem a mesma qualificação jurídica para fins de definição da instância competente para eventual responsabilização. Entendimento diverso conduziria à artificial cisão de fato unitário, permitindo que o Tribunal de Contas sancionasse parcelas instrumentais de conduta cuja apreciação, em sua inteireza, a Constituição reservou a outro foro.

21. Essa conclusão não alcança, por evidente, hipóteses em que o Ministro de Estado pratique ato administrativo próprio, como ordenador de despesa, gestor de contrato, responsável por repasse, dirigente de unidade jurisdicionada ou autoridade que atue com autonomia decisória em matéria sujeita ao controle externo ordinário.

22. Registro que tal compreensão não importa esvaziamento das infrações administrativas previstas na legislação de finanças públicas, tampouco redução indevida das competências fiscalizatórias desta Corte. O que se afirma é que essas normas pressupõem, para incidência sancionatória por este Tribunal, a presença de conduta administrativa em sentido próprio, sujeita ao regime ordinário de controle externo. Não é essa, todavia, a hipótese que os autos revelam: as condutas objeto desta representação, examinadas em sua concretude, se caracterizam como ato de direção



política superior do Executivo federal, constitucionalmente submetido a regime especial de responsabilização.

23. Também não se desconhece que os fatos narrados podem, em tese, ensejar escrutínio institucional e jurídico sob outras perspectivas. Isso, porém, não autoriza o TCU a transmutar em ilícito administrativo comum conduta que se insere no âmbito de ato político do Presidente da República e de atos ministeriais a ele indissociavelmente conexos.

24. Conforme decidido pelo STF na mencionada Reclamação 2.138/DF, os Ministros de Estado, enquanto agentes políticos de cúpula, submetem-se a um regime jurídico unitário e especial de responsabilidade. Logo, a atuação dos Ministros registrada nestes autos – de auxílio direto ao Presidente na condução da política fiscal e orçamentária de 2014 – configura, materialmente, ato conexo que atrai a aplicação do regime jurídico unitário. Não há coerência sistêmica em sancionar administrativamente o assessoramento técnico-político que instrumentalizou um ato que, em si, foi submetido ao regime constitucional próprio das Contas de Governo e dos crimes de responsabilidade.

25. Assim, ausente ato administrativo autônomo, de natureza estritamente gerencial, imputável individualmente aos Ministros de Estado, e cuidando os autos de questão inerente à formação e à prática de ato político-governamental submetido a disciplina constitucional específica, entendo não ser cabível o exercício da pretensão sancionatória desta Corte em relação à então Presidente da República e aos seus Ministros.

26. Ante o exposto, suscito a **preliminar de inadequação da via processual sancionatória**, nos termos e limites do que foi analisado nestes autos, em relação à então Presidente da República e aos Ministros de Estado cujas condutas se revelaram indissociáveis do ato presidencial de governo. A admissão do cabimento de sanções, neste caso específico, representaria risco concreto de violação ao Princípio da Separação dos Poderes e a arquitetura constitucional de controle.

27. A apreciação da matéria nos autos das Contas de Governo, formalizado no Acórdão 2.461/2015-Plenário, constituiu a sede constitucional própria para o pronunciamento técnico desta Corte sobre a atuação presidencial na condução fiscal e orçamentária daquele exercício, cabendo ao Congresso Nacional o julgamento político das contas e, quando cabível, ao Senado Federal o processamento de eventual crime de responsabilidade. Mostra-se adequado, portanto, o arquivamento desta representação quanto a eles.

II. Demais responsáveis

28. Com relação aos demais responsáveis arrolados nesta representação, acompanho integralmente as conclusões e os encaminhamentos propostos pelo eminente Relator e pelo Ministério Público junto a esta Corte, no sentido de acolher as justificativas apresentadas e afastar a aplicação de sanções individuais neste processo.

Requeiro, portanto, que a Presidência submeta para apreciação destacada a preliminar ora suscitada e, caso vencida, antecipo que acolho, na íntegra, o voto do eminente Relator, no sentido de acolher as justificativas apresentadas e afastar a aplicação de sanções individuais no presente feito.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS